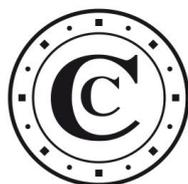


Cour des comptes



ENTITÉS ET POLITIQUES PUBLIQUES

# LA DÉLIVRANCE DES PERMIS DE CONSTRUIRE

Un parcours complexe  
dans un cadre instable

Rapport public thématique

Septembre 2024



# Sommaire

<b>Procédures et méthodes</b> .....	5
<b>Synthèse</b> .....	7
<b>Récapitulatif des recommandations</b> .....	11
<b>Introduction</b> .....	13
<b>Chapitre I Le permis de construire, la traduction locale d'un droit de l'urbanisme complexe et opaque</b> .....	17
I - L'élaboration et la révision des documents d'urbanisme : des démarches compliquées, longues et coûteuses .....	18
A - L'état statistique des documents d'urbanisme en France.....	18
B - Un processus d'élaboration long et difficile .....	20
C - Un degré d'acceptation du fait intercommunal variable selon les territoires .....	25
D - Le rôle primordial du préfet et son « porter à connaissance ».....	26
II - Les autorisations d'urbanisme traduisent une décision de politique publique locale encadrée par de nombreuses règles qui s'imposent aux élus.....	27
A - Un encadrement juridique strict s'imposant aux élus .....	27
B - L'importance des sujétions sur un même territoire.....	29
C - La gestion délicate des périodes de transition entre deux documents opposables.....	36
D - L'émergence de solutions dérogatoires .....	38
III - La mise en œuvre des compétences s'appuie sur une forte implication des maires .....	38
A - Une compétence majeure que les maires veulent conserver.....	39
B - Une répartition des compétences à géométrie variable .....	40
C - Les coûts de l'urbanisme planifié, des montants importants, peu suivis et mal connus .....	43
D - Une évaluation insuffisante .....	44
<b>Chapitre II Simplifier et rendre plus transparent le parcours des demandeurs d'autorisations d'urbanisme</b> .....	47
I - État des lieux de l'instruction des autorisations d'urbanisme.....	47
A - Les parcours les plus courants .....	48
B - Le nombre moyen d'actes traités .....	51
C - Les délais d'instruction et l'obtention de la réponse .....	55
D - Des coûts d'instruction variables et insuffisamment connus .....	55
II - Des décisions parfois difficiles à comprendre pour les pétitionnaires .....	60
A - Les aléas pesant sur l'autorité qui délivre l'autorisation.....	60
B - Les incertitudes liées à des procédures spécifiques .....	61

---

C - Des dispositions légales vécues comme des sanctions.....	64
D - Les défaillances dans les échanges informels préalables.....	69
E - Les éventuelles contreparties financières .....	70
F - La nécessité de clarifier la définition des destinations et sous-destinations selon les PLU ou les PLU(i) .....	72
III - Des contrôles trop rares et une filière de compétences à renforcer.....	73
A - Les déclarations de fin de chantier .....	73
B - L'insuffisance des contrôles .....	74
C - Le nécessaire renforcement des compétences techniques et administratives de la filière.....	78
IV - Des pétitionnaires confrontés à des exigences « hors des textes » et la subsistance d'un contentieux de masse .....	80
A - Des zones grises hors des textes .....	81
B - Des contrôles de légalité ciblés mais trop peu fréquents.....	91
C - Le droit de l'urbanisme, un contentieux de masse .....	91
<b>Liste des abréviations .....</b>	<b>101</b>
<b>Annexes.....</b>	<b>105</b>

## Procédures et méthodes

En application de l'article L. 143-6 du code des juridictions financières, la Cour des comptes publie chaque année un rapport public annuel et des rapports publics thématiques.

Ces travaux et leurs suites sont réalisés par l'une des six chambres que comprend la Cour ou par une formation associant plusieurs chambres et/ou plusieurs chambres régionales ou territoriales des comptes.

Trois principes fondamentaux gouvernent l'organisation et l'activité de la Cour ainsi que des chambres régionales et territoriales des comptes, donc aussi bien l'exécution de leurs contrôles et enquêtes que l'élaboration des rapports publics : l'indépendance, la contradiction et la collégialité.

L'**indépendance** institutionnelle des juridictions financières et l'indépendance statutaire de leurs membres garantissent que les contrôles effectués et les conclusions tirées le sont en toute liberté d'appréciation.

La **contradiction** implique que toutes les constatations et appréciations faites lors d'un contrôle ou d'une enquête, de même que toutes les observations et recommandations formulées ensuite, sont systématiquement soumises aux responsables des administrations ou organismes concernés ; elles ne peuvent être rendues définitives qu'après prise en compte des réponses reçues et, s'il y a lieu, après audition des responsables concernés.

Sauf pour les rapports réalisés à la demande du Parlement ou du Gouvernement, la publication d'un rapport est nécessairement précédée par la communication du projet de texte, que la Cour se propose de publier, aux ministres et aux responsables des organismes concernés, ainsi qu'aux autres personnes morales ou physiques directement intéressées. Dans le rapport publié, leurs réponses sont présentées en annexe du texte de la Cour.

La **collégialité** intervient pour conclure les principales étapes des procédures de contrôle et de publication. Tout contrôle ou enquête est confié à un ou plusieurs rapporteurs. Le rapport d'instruction, comme les projets ultérieurs d'observations et de recommandations, provisoires et définitives, sont examinés et délibérés de façon collégiale, par une formation comprenant au moins trois magistrats. L'un des magistrats assure le rôle de contre-rapporteur et veille à la qualité des contrôles.

La présente enquête a été pilotée par une formation interjuridictions (FIJ), composée de la Cour des comptes et les chambres régionales des comptes Auvergne-Rhône-Alpes et Nouvelle-Aquitaine. L'échantillon était constitué de 28 communes et leurs intercommunalités de rattachement. La FIJ a procédé à plus de 50 auditions d'organismes nationaux ou locaux (tels que des fédérations professionnelles, fédérations d'élus, conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement, agences techniques départementales, agences d'urbanismes, avocats spécialisés, conseil supérieur de la construction et de l'efficacité énergétique, urbanistes, urbanistes chercheurs, etc.) et exploité 60 questionnaires transmis aux pétitionnaires, aux préfetures et aux établissements publics de coopération intercommunale, ce qui a permis d'analyser un échantillon très représentatif des intervenants dans le parcours du citoyen-demandeur d'un permis de construire.

Les contrôles ont aussi porté sur la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP), la direction générale des collectivités locales (DGCL), la direction générale des finances publiques (DGFIP) ainsi que sur la commune et l'EPCI de Sainte-Bazille (Lot-et-Garonne). L'enquête de terrain a été complétée par un parangonnage sur les modalités de mise en œuvre du permis de construire de cinq pays européens voisins de la France (Allemagne, Belgique, Portugal, Pays-Bas et Royaume-Uni).

Le projet de rapport a été préparé puis délibéré le 3 avril 2024 par la FIJ, présidée par Mme Catherine Démier, présidente de chambre, et composée de MM. Cabourdin, Duguépéroux, conseillers maîtres, de M. Lejeune, président de la chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes, de M. Lalande, conseiller maître en service extraordinaire, de Mme Pézerat-Santoni, conseillère référendaire, vice-présidente de la chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine et de Mme Vénéra, conseillère référendaire.

Il a été examiné le 27 juin 2024 par le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes, composé de M. Moscovici, Premier président, M. Rolland, rapporteur général, M. Charpy, Mme Camby, Mme Démier, Mme Hamayon, M. Meddah et Mme Mercereau, présidentes et présidents de chambre de la Cour, Mme Marie-Odile Allard, présidente de section, représentant M. Bertucci, président de la chambre du contentieux, M. Strassel, M. Lejeune, M. Serre, Mme Daussin-Charpantier, Mme Renet et Mme Bonnafoux, présidentes et présidents de chambre régionale des comptes, M. Gautier, Procureur général, entendu en ses avis.

Les rapports publics de la Cour des comptes sont accessibles en ligne sur le site internet de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes : [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr).

Ils sont diffusés par La Documentation Française.

## Synthèse

La présente enquête examine du point de vue du citoyen-demandeur (pétitionnaire) les conditions, l'efficacité et l'efficience de la procédure d'attribution ou de refus des permis de construire. Elle analyse les interactions entre le rôle du maire et celui du citoyen qui sollicite une autorisation du droit des sols.

À partir de la complexité des mécanismes d'attribution de ce droit, les juridictions financières font l'inventaire des fragilités, des difficultés et des mécanismes dérogatoires rencontrés par les pétitionnaires, qu'ils soient particuliers ou professionnels.

### Les principaux constats

En matière d'urbanisme, l'organisation de chaque territoire est similaire, mais les différences de moyens et de compétences qui y sont déployés sont importantes.

La lourdeur de l'élaboration des documents d'urbanisme, comme un plan local d'urbanisme (PLU) communal ou intercommunal, est constante, ce qui influe sur leur sécurité juridique. L'urbanisme alimente un contentieux de masse dont la progression reste marquée et absorbe environ un tiers des ressources des tribunaux administratifs. Les services préfectoraux concentrent pour leur part leurs contrôles sur les zones à risques ou à enjeux, mais restent pleinement concernés par l'instruction des autorisations des quelques 9 000 communes relevant encore du règlement national d'urbanisme (RNU). Celui-ci s'applique à toutes les communes qui n'ont pas établi de carte communale, de PLU ou de plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi).

La dématérialisation de l'instruction des autorisations d'urbanisme, comme les permis de construire, n'est pas encore pleinement déployée. Les délais d'instruction sont majoritairement respectés, avec des pétitionnaires individuels satisfaits du traitement qui leur est réservé par les services municipaux, toutefois le volume et la récurrence des pièces complémentaires sollicitées peuvent entraîner leur incompréhension. Pour les pétitionnaires professionnels, les démarches sont de plus en plus compliquées, avec des résultats aléatoires dépendant des volontés locales.

Bien que les demandes d'autorisation de permis de construire émanant des particuliers soient les plus nombreuses (60 % en 2022), les plus structurantes sur le plan de l'urbanisme, de l'économie ou du social, sont celles des promoteurs, puisqu'elles représentent 80 % des surfaces construites (logements collectifs et locaux tertiaires).

Compétence essentielle pour les maires, la délivrance des autorisations d'urbanisme présente des biais que la présente enquête met en exergue, tels que l'apparition, notamment envers les promoteurs immobiliers, d'un urbanisme négocié ou contraint à travers les « chartes de l'urbanisme », ou bien, pour les pétitionnaires particuliers, des demandes de pièces complémentaires non obligatoires lors de l'instruction des dossiers.

Concernant la mise en œuvre des documents d'urbanisme, le paradoxe principal se trouve être celui d'une inadéquation entre le temps long des procédures d'adoption ou d'évolution des documents d'urbanisme et le temps court de l'action publique locale. De fait, le pétitionnaire se trouve pris en étau entre ces deux réalités.

Sans remettre en cause le bien-fondé d'une politique locale d'urbanisme, l'enquête relève l'utilisation de vecteurs extra-légaux pour mener cette politique qui rend la sécurité juridique de l'ensemble hasardeuse. L'application du droit des sols, plus que jamais indispensable à la maîtrise de la consommation d'espace et d'énergie comme à la prévention des risques de toute nature, apparaît victime de son développement.

Alors que le nombre de permis de construire délivrés est au plus bas et qu'une performance accrue apparaît nécessaire pour réguler la consommation d'espace, les constats de l'enquête des juridictions financières révèlent un véritable décalage. D'une part, entre un droit de l'urbanisme complexe et instable, mettant en œuvre localement des procédures lourdes et onéreuses et, d'autre part, le constat d'un édifice juridiquement fragile, d'une faible intelligibilité pour les pétitionnaires, issu de la multiplication, par les élus eux-mêmes, de stratégies de contournement et, au final, d'un respect parfois relatif de la norme applicable. Ce déficit global d'efficacité dans la régulation urbanistique se pose avec acuité au regard des moyens mis en œuvre comme des enjeux à affronter.

### **Cinq principaux messages peuvent être formulés**

L'empilement de législations mêlant plusieurs codes (urbanisme, environnement, construction, commerce, patrimoine, etc.) combiné avec l'obligation de mise en compatibilité des différents documents de planification urbaine, crée une complexité et une insécurité juridique permanente pour tous les acteurs de la chaîne d'instruction des décisions d'urbanisme (pétitionnaires individuels ou professionnels, élus locaux, services déconcentrés de l'État, etc.).

Les évolutions constantes de l'état du droit et la longueur des procédures permettent aux requérants contestataires de disposer de stratégies multiples de recours, qui congestionnent les tribunaux et peuvent déboucher sur des décisions d'annulation des documents d'urbanisme. Ces décisions peuvent imposer, sans délai, de revenir au régime antérieur, voire au règlement national d'urbanisme (RNU). Le cas de l'annulation du plan local d'urbanisme intercommunal (PLU(i)) de l'agglomération toulousaine en est une démonstration. Ces annulations ont un retentissement particulier pour les autorisations du droit des sols, puisque certains propriétaires recouvrent les droits à construire qu'ils avaient perdus, tandis que d'autres perdent ceux qu'ils avaient obtenus. Au motif que les documents préalable ne sont pas totalement en cohérence avec le PLU(i), l'annulation des documents d'urbanisme remet en vigueur des textes antérieurs qui ne permettent plus de respecter les exigences de la transition écologique ou d'autres textes de loi récents.

La délivrance des autorisations d'urbanisme est une compétence à laquelle les maires restent très attachés alors que la planification est une mission généralement assumée par l'échelon intercommunal. Sauf exception, la compétence d'instruction est exercée « à la carte », soit par la commune, soit par l'intercommunalité pour le compte des communes membres.

L'élaboration et l'adoption des documents d'urbanisme constituent un poste important de dépenses à la charge des collectivités locales, voire des pétitionnaires. Ces dépenses sont souvent mal identifiées dans les comptes des collectivités territoriales et proviennent régulièrement de la sollicitation de bureaux d'études dont les livrables sont parfois de simples produits standardisés.

Du côté des pétitionnaires, des demandes d'études complémentaires exigées sans fondement juridique peuvent également grever les budgets prévisionnels. Pour l'élaboration d'un document d'urbanisme, quelle que soit la taille de la collectivité, la dépense se chiffre en centaines de milliers d'euros. Les cas observés présentent des dépenses comprises entre 400 000 € et 9 M€. Pour l'instruction des autorisations des droits des sols, les facturations aux communes par les services instructeurs se situent entre 300 et 3 500 € l'acte, en fonction de la complexité du dossier à instruire. Aucun état analytique de ces coûts n'est disponible dans les collectivités analysées. Pour les pétitionnaires, l'exigence d'une étude environnementale complémentaire peut coûter plusieurs milliers d'euros.

Le parcours d'instruction des autorisations d'urbanisme est perçu par le pétitionnaire comme un cheminement compliqué avec un nombre exigeant de pièces à fournir, dont il ne maîtrise souvent ni la technicité, ni les surcoûts afférents. De surcroît, les pratiques récentes des collectivités locales en matière de chartes d'urbanisme et de labels, contraignent le pétitionnaire à cheminer hors du champ strictement légal et à participer à un dialogue d'experts avec les élus pour lequel il n'est pas toujours armé.

Dans les services instructeurs il s'avère difficile d'attirer et de maintenir les compétences indispensables. La réglementation très technique de l'autorisation et du contrôle des occupations des sols nécessite une véritable expertise et la mise à jour fréquente des connaissances nécessaires. Au sein des services de l'État, comme au sein des collectivités territoriales, la filière d'emplois gagnerait à être renforcée en matière de formation et de reconnaissance professionnelle pour attirer de nouveaux talents.

Sur le fondement de l'ensemble de ces constats, qui portent sur l'efficacité et l'efficience d'un dispositif complexe, la Cour et les chambres régionales des comptes formulent sept recommandations classées en quatre catégories : clarification, amélioration, simplification et sécurisation.

Déposé le 6 mai 2024 au Sénat, le projet de loi relatif au développement de l'offre de logements abordables n'a pas pu être pris en compte dans le présent rapport. Sans préjuger de l'issue du débat législatif, les juridictions financières prennent acte qu'il répond à plusieurs de ses observations, notamment en matière de contentieux de l'urbanisme.

Ce projet de loi proposait notamment de modifier le contenu des quotas de logements sociaux imposés par la loi SRU, de donner plus de moyens d'action aux communes pour la maîtrise foncière de leur territoire, de renforcer les outils de densification en zones pavillonnaires ou dans les zones d'activité économique, d'élargir le champ d'application des permis de construire multisites non contigus, et de raccourcir les délais des procédures contentieuses.

## Récapitulatif des recommandations

1. Mettre en place des formations adaptées aux besoins des agents exerçant dans les services décentralisés et déconcentrés, afin de permettre l'émergence d'une véritable filière de l'instruction et du contrôle de l'urbanisme (amélioration) (*ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires, centre national de la fonction publique territoriale ; 2025*).
2. Fixer une obligation d'informer les pétitionnaires qui ont obtenu un certificat d'urbanisme lorsqu'une révision de la carte des risques est décidée postérieurement à cette obtention (amélioration) (*ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires, ministère de l'intérieur et des outre-mer ; 2025*).
3. Améliorer la fluidité de l'instruction en ligne, notamment en interfaçant les bases de données des services obligatoirement consultés (service départemental d'incendie et de secours, architectes des bâtiments de France, etc.) (amélioration) (*ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires ; 2025*).
4. Donner aux pétitionnaires, dès le début de la procédure d'instruction de leurs demandes d'autorisation, les informations nécessaires à la bonne préparation de leur projet (procédure classique, procédures d'exception, taxes prévisibles, etc.) (amélioration) (*ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires, ministère de l'intérieur et des outre-mer ; 2025*).
5. Instaurer une phase de dialogue avec les missions régionales d'autorité environnementale, avant toute analyse d'impact (simplification) (*ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires ; 2025*).
6. Proscrire l'usage de documents à contenus prescriptifs ou similaires, sans base, ni compétence légale, s'ajoutant aux dispositions des plans locaux d'urbanisme ou plans locaux d'urbanisme intercommunaux tels que des chartes d'urbanisme (sécurisation) (*ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires, ministère de l'intérieur et des outre-mer ; 2025*).

7. Garantir aux pétitionnaires ayant obtenu un permis tacite, la communication, sur simple demande, d'un certificat prouvant le dépôt des pièces et la date de transmission au préfet (clarification) (*ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires, ministère de l'intérieur et des outre-mer ; 2025*).

# Introduction

Le permis de construire (PC), outil du quotidien de l'urbanisme, est un baromètre plurisectoriel :

- du secteur de la construction : sur une période de douze mois, allant de juin 2022 à juin 2023, le niveau des autorisations de construction de logements - 412 100 au total - est inférieur de 19,6 % à celui de la période des douze mois précédents, ce qui représente 100 600 logements autorisés<sup>1</sup> en moins. En neutralisant l'année 2022 de sortie de la crise sanitaire, le niveau reste inférieur de 10,5 % à celui constaté durant l'année ayant précédé la crise sanitaire<sup>2</sup> ; sur l'ensemble de l'année 2023, 373 100 permis de construire ont été accordés. Le ministère chargé du logement en dénombre 115 900 de moins par rapport à l'année précédente (- 23,7 %) ;
- de la politique en faveur de la transition écologique : les dispositions dites « zéro artificialisation nette » (ZAN), adoptées en 2021 dans le cadre de la loi « Climat et Résilience », ont pour objectif de diviser par deux les surfaces artificialisées sur la décennie (de 250 000 à 125 000 hectares, entre 2021 et 2030), puis de les compenser intégralement en renaturant leur équivalent, à l'horizon 2050 ; si les comparaisons européennes confirment que les surfaces artificialisées par habitant en France (456 m<sup>2</sup>/habitant), restent supérieures à la moyenne européenne (363 m<sup>2</sup>/habitant), après une phase de ralentissement constatée entre 2011 et 2015, la consommation annuelle d'espaces naturels, agricoles et forestiers (ENAF) s'est stabilisée.
- de l'évolution de la fiscalité : Les droits de mutation à titre onéreux (DMTO) alimentent le budget des départements pour 14,35 Md€, et celui des communes à hauteur de 5 Md€ (chiffres 2021). Ils représentent ainsi en moyenne 8 % des recettes fiscales des territoires.

L'approche retenue par les juridictions financières est celle de la qualité de service rendu aux demandeurs d'autorisations du droit des sols (pétitionnaires). Pour apprécier cette perception par l'usager, il convient de prendre en compte le contexte mouvant et stratifié du droit de l'urbanisme,

---

<sup>1</sup> La baisse atteint 33,1 % pour les maisons individuelles, 26,2 % pour les maisons en lotissements, 12,8 % pour le logement collectif ordinaire.

<sup>2</sup> De mars 2019 à février 2020.

dont le permis de construire constitue une émanation, mais aussi les modalités complexes de la mise en œuvre des politiques publiques locales en la matière. L'enquête a fait le choix de présenter cet univers où le droit en vigueur, en constante évolution, se concilie quelques fois difficilement avec les enjeux des politiques locales.

À peine 0,3 % des communes ont accepté de déléguer leur compétence à une intercommunalité en matière de signature des autorisations, ou des refus, de permis de construire. Ceci est révélateur de l'importance que les maires accordent à cette prérogative, qui leur permet de garder un lien direct avec les pétitionnaires et la politique urbanistique de leur commune.

Les pratiques et les usages varient selon la taille des communes, le niveau de compétence des services instructeurs, et les volontés des décideurs politiques.

L'enquête présente des pratiques « extra légales » qui se répandent, et qui peuvent nuire aux pétitionnaires. Elles permettent un urbanisme qui est parfois qualifié de « négocié ».

Pour autant, la recherche des manquements éventuels à la probité n'a pas été un axe de l'enquête.

#### **L'emploi du terme « extra légal »**

Le terme « extra légal » renvoie à des pratiques de la part de l'autorité détentrice du pouvoir d'autoriser de construire, qui ne reposent sur aucun fondement légal, et qui ajoutent des prescriptions d'urbanisme, voire qui contreviennent aux documents d'urbanisme légalement opposables.

Ce type de pratique, a récemment été contesté par le préfet de la Seine-Maritime dans son déféré à fin d'annulation de la délibération du 3 février 2022, par laquelle le conseil municipal de la commune de Bois-Guillaume a approuvé la « charte de l'urbanisme et du cadre de vie ».

Soutenant qu'elle était illégale dans son jugement du 26 janvier 2023, « dès lors qu'elle a pour objet de créer une nouvelle norme s'imposant aux demandes d'autorisation d'urbanisme présentées par des opérateurs immobiliers, alors que seules les dispositions normatives prévues et encadrées par la loi peuvent réglementer l'instruction des autorisations d'urbanisme ; la charte contient de nombreux dispositifs illégaux au regard du code de l'urbanisme et de la jurisprudence. », le tribunal administratif de Rouen a annulé la délibération par laquelle le conseil municipal de la commune de Bois-Guillaume a approuvé sa « charte de l'urbanisme et du cadre de vie ».

Ces pratiques, ne sauraient se justifier par le constat de l'absence suffisante de leviers juridiques à la disposition des responsables de l'urbanisme pour leur permettre de sortir des dispositions légales ou réglementaires.

L'enquête s'est concentrée sur le territoire de la France hexagonale. Les comparaisons européennes (cf. annexe n° 1) révèlent plusieurs spécificités propres à notre pays. La France pratique une répartition des compétences, des méthodes de planification et des procédures analogues à celles de ses voisins. Elle se distingue toutefois par l'éclatement des compétences et de la législation en matière d'aménagement du territoire, par un moindre dialogue entre l'administration et le pétitionnaire lors de l'instruction, par une faible part des médiations dont découle l'importante judiciarisation des contentieux, et enfin par une approche singulière de taxation du foncier agricole, la plus élevée d'Europe, qui encourage l'artificialisation des sols<sup>3</sup>.

Ainsi, et à titre d'exemple, seule la France propose deux types de certificats d'urbanisme, qui ne donnent pas la garantie d'être respectés par l'entité qui les a délivrés. Cette complexité fragilise le parcours du pétitionnaire, qui n'est pas certain que sa demande aboutisse malgré le certificat obtenu de l'administration.

Le présent rapport décrypte l'environnement du permis de construire, qui peut être qualifié « d'inextricable » pour des pétitionnaires qui s'engagent dans un projet immobilier qui est parfois celui d'une vie.

Il traite dans une première partie du permis de construire comme traduction locale d'un droit de l'urbanisme contraignant qui rend complexe, coûteuse et laborieuse, toute procédure de révision des documents d'urbanisme. Difficulté d'ailleurs régulièrement esquivée en raison de la multiplication des dérogations au plan local d'urbanisme (PLU) - nouvel habitat en zone commerciale, conversion des bureaux en logements -. La seconde partie s'intéresse plus spécifiquement au parcours d'instruction des pétitionnaires et au développement d'un urbanisme négocié qui ajoute de l'insécurité à un droit déjà fragilisé par son propre contentieux.

---

<sup>3</sup> La taxation des terres agricole en Europe par la Fondation pour la recherche sur la biodiversité - 2022. Auteurs : Guillaume Sainteny (CS FRB), Louise Dupuis (FRB).



# **Chapitre I**

## **Le permis de construire, la traduction locale d'un droit de l'urbanisme complexe et opaque**

Les évolutions fréquentes du cadre juridique applicable au droit de l'urbanisme expliquent que la réalisation d'un projet puisse être remise en cause entre l'obtention d'un certificat d'urbanisme et le dépôt de la demande d'autorisation de construire.

La caducité de la demande d'un pétitionnaire du fait de l'annulation du document d'urbanisme local s'explique aussi parfois par l'empilement des normes édictées successivement par chaque échelon (État, région, département, schéma de cohérence territoriale (SCoT), plan local d'urbanisme intercommunal (PLU(i)).

Lorsqu'il est demandé au pétitionnaire de réaliser des études d'impact ou des dossiers complémentaires, non prévus initialement, l'augmentation des coûts qui en résulte devrait lui être expliquée et être clairement justifiée.

Il y a bien au cœur du sujet du « service rendu au pétitionnaire », une pédagogie nécessaire pour assurer la compréhension d'un enchevêtrement de textes réglementaires et de pratiques hétérogènes.

## **I - L'élaboration et la révision des documents d'urbanisme : des démarches compliquées, longues et coûteuses**

Alors que la carte des documents d'urbanisme reste très hétérogène sur le territoire, l'élaboration et l'adoption d'un PLU(i) reposent sur une procédure longue et exigeante, qui peut tendre à une uniformisation excessive des règles au sein d'ensembles intercommunaux. La réalisation de ces documents représente un coût élevé pour les communes ou pour les établissements de coopération intercommunale (EPCI), sans pour autant faire l'objet d'un véritable suivi. Leur évaluation, pourtant obligatoire, est rarement effective, alors qu'elle constitue un préalable à toute procédure de révision. Enfin, les décalages dans l'adoption des différents documents nécessairement compatibles entre eux créent des zones de fragilité juridique qui alimentent un risque contentieux élevé.

### **A - L'état statistique des documents d'urbanisme en France**

La situation n'est pas homogène sur le territoire national.

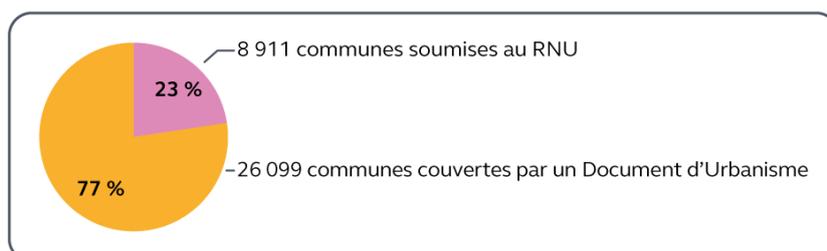
Près du quart du territoire n'est toujours pas couvert par des documents d'urbanisme et reste soumis au règlement national d'urbanisme (RNU). Neuf communes disposent encore d'un plan d'occupation des sols (POS), alors qu'elles auraient dû bénéficier d'un plan local d'urbanisme (PLU) et plus de 3 000 communes ne disposent que d'une carte communale publiée.

Seules 28 % des communes sont couvertes par un PLU(i). Toutefois 71,5 % des communes sont concernées par un schéma de cohérence territoriale (SCoT), dont uniquement la moitié est publiée sur le site *Geoportail* du ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires.

Enfin, on compte près de 10 000 actes de servitude d'utilité publique sur le territoire national.

Les graphiques et les tableaux suivants font apparaître la répartition territoriale des documents d'urbanisme (2023).

**Graphique n° 1 : le pourcentage des communes couvertes par un document d'urbanisme**



Source : *geoportail* - situation des communes en France à l'égard des documents d'urbanisme (mis à jour le 18 octobre 2023)

**Graphique n° 2 : le pourcentage des surfaces du territoire national couvertes par un SCoT**



Source : *geoportail* - la situation des communes en France à l'égard des documents d'urbanisme (mis à jour le 18 octobre 2023)

**Tableau n° 1 : la répartition des communes en fonction des documents d'urbanisme**

Intitulé	Indicateur
Nombre total de communes sur le territoire en France	35 010
Nombre de communes, sans document d'urbanisme, soumises au RNU (règlement nationale d'urbanisme)	8 924
Nombre de communes couvertes par un Document d'Urbanisme (publié ou non)	26 086
Nombre de communes couvertes par un Document d'Urbanisme publié	21 457
Nombre de communes couvertes par un SCoT (publié ou non)	25 216
Nombres de SCoT publiés sur le Géoportail de l'urbanisme	229 SCoT sur 416 SCoT attendus

Source : <https://www.geoportail-urbanisme.gouv.fr/statistics/france/> La situation des communes en France à l'égard des documents d'urbanisme (mis à jour le 18 octobre 2023)

**Tableau n° 2 : la répartition des différents documents d'urbanisme**

<b>Répartition par type de document :</b>	
Nombre de communes couvertes par un PLU (plan local d'urbanisme) publié :	9 366
Nombre de communes encore couvertes par un POS (plan d'occupation des sols) publié :	9
Nombre de communes couvertes par une carte communale publiée :	3 107
Nombre de communes couvertes par un PLU(i) (intercommunal) publié :	9 860

Source : <https://www.geoportail-urbanisme.gouv.fr/statistics/france/> La situation des communes en France à l'égard des documents d'urbanisme (mis à jour le 18 octobre 2023)

**Tableau n° 3 : la place des servitudes d'utilité publique**

<b>Les servitudes d'utilité publique</b>	
Nombre de communes couvertes par un PSMV (plan de sauvegarde et de mise en valeur) publié	21 communes
Nombre d'actes de servitudes d'utilité publique publiés	95 321 actes

Source : <https://www.geoportail-urbanisme.gouv.fr/statistics/france/> La situation des communes en France à l'égard des documents d'urbanisme (mis à jour le 18 octobre 2023)

## B - Un processus d'élaboration long et difficile

Les élus sont réticents à s'engager dans l'élaboration d'un PLU ou PLU(i), pour des raisons de coûts, de compétences techniques insuffisantes, de risques de contentieux, et du fait surtout de la longueur de la procédure (au moins deux ans à trois en moyenne, voire trois à huit ans pour les PLU(i)<sup>4</sup>).

La durée d'un mandat ne suffit pas toujours pour mener à bien un tel projet, et les bénéfices attendus ne se constatent parfois qu'au mandat suivant. L'alternance politique peut être l'occasion de remettre en cause ou d'essayer de contourner ce que les précédents élus avaient décidés. En effet, le PLU(i) n'est pas un projet technique mais un projet de politique locale qui trouve sa traduction dans un document technique. Lequel, *in fine*, apportera une réponse à chaque pétitionnaire, dont le projet personnel se réalise dans un délai bien plus court que celui de la réalisation d'un PLU(i).

<sup>4</sup> La chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes rapporte que Grenoble-Alpes métropole a arrêté son projet de PLU(i) en quatre ans alors que Saint-Étienne métropole indique que le délai escompté de sept ans sera dépassé.

## **1 - Le temps interne du politique**

Le nécessaire consensus au sein de l'organe délibérant pour arrêter les grandes orientations du projet demande un temps de gestation qui peut être long, tant les enjeux sont importants et tant peut être forte la sensibilité des administrés (spéculation foncière, réticences de voisinage, préservation de l'environnement et du patrimoine, etc.).

Une fois les grandes lignes du projet politique établies, il est nécessaire de vérifier sa compatibilité avec l'ensemble des contraintes préalables présentées *supra*, cette étape oblige parfois les élus à renoncer à certains objectifs initiaux, ou à les modifier.

## **2 - Le temps de la rédaction des documents et de la procédure**

Les six étapes suivantes doivent être respectées :

- la réalisation d'un diagnostic complet portant sur l'urbanisme, l'environnement, l'économie, la démographie, les déplacements, etc. ;
- la définition des objectifs, permettant de répondre aux enjeux identifiés dans le diagnostic, complétés de l'inventaire, domaine par domaine, des besoins en études complémentaires ;
- l'élaboration du projet d'aménagement et de développement durable (PADD) est un élément majeur du PLU(i) car il définit les orientations générales de l'aménagement du territoire et les objectifs en matière de développement durable. Il doit, évidemment, être compatible avec les SCoT et les plans de déplacement urbain (PDU) existants ;
- l'adoption des règles d'urbanisme opposables aux pétitionnaires peuvent porter sur plusieurs aspects, telles les hauteurs des constructions, les distances à respecter entre les bâtiments, les formes architecturales autorisées, etc. ;
- ce règlement s'accompagne de documents graphiques qui traduisent le PLU(i) en images (des cartes, des plans, des schémas, etc.) permettant de visualiser les zones d'aménagement du territoire définies dans le document (zones urbaines ou à urbaniser, zones agricole ou industrielle, zones naturelles ou forestières, zones de risques, zones de protection, etc.) ;

- la dernière obligation, avant soumission à l'enquête publique, consiste à rédiger les pièces justificatives obligatoires qui accompagnent le PLU(i) (le rapport de présentation, un programme orientations et d'actions, lorsque le PLU(i) tient lieu de programme local de l'habitat (PLH) ou de plan de déplacements urbains (PDU), les orientations d'aménagement et de programmation (OAP)<sup>5</sup>, le règlement, les annexes, etc.).

Par ailleurs, les dispositions de l'article R. 151-1 du code de l'urbanisme exigent depuis 2016 que le rapport de présentation du PLU(i) comporte une analyse de l'état initial de l'environnement, pour évaluer l'incidence des orientations du plan sur celui-ci, et exposer la manière dont le plan prend en compte le souci de la préservation et de la mise en valeur de l'environnement.

Depuis la loi dite 3DS<sup>6</sup>, la collectivité a la possibilité de demander au préfet de prendre formellement position sur la sincérité de l'analyse de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers réalisée au titre du diagnostic du rapport de présentation au regard des données mises à disposition par l'État dans le cadre de la procédure d'information du « porter à connaissance » (cf. D du présent chapitre), et sur la cohérence avec le diagnostic des objectifs chiffrés de modération de la consommation de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain contenus dans le projet d'aménagement et de développement durable (PADD).

Le rôle de la « note d'enjeux » quérable auprès du préfet, et la possibilité de demander au préfet de prendre formellement position lorsqu'il rend son avis sur le projet de PLU arrêté, ont pour but de sécuriser les procédures d'évolution des documents induites par l'obligation d'intégrer dans les PLU(i) ces objectifs prévus par la loi « Climat et résilience »<sup>7</sup>.

Toutefois, cette démarche de sécurisation de toute la partie amont de la rédaction du PLU(i) par l'intermédiaire de l'avis du préfet ne lie pas pour autant le juge qui pourrait être saisi. Par ailleurs, il n'est pas certain qu'elle soit suffisamment connue des élus.

---

<sup>5</sup> « Dans le cadre du volet opérationnel du PLU(I), des secteurs d'orientations d'aménagement et de programmation (OAP) ou des OAP thématiques ont été introduits sur le fondement de l'article L. 151-6 du code de l'urbanisme qui précise que « les orientations d'aménagement et de programmation comprennent, en cohérence avec le projet d'aménagement et de développement durables, des dispositions portant sur l'aménagement, l'habitat, les transports, les déplacements et, en zone de montagne, sur les unités touristiques nouvelles ».

<sup>6</sup> Loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale.

<sup>7</sup> Loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets – dite loi « Climat et Résilience ».

### **3 - Le temps de la concertation**

La concertation et l'information reposent sur les séances de délibérations obligatoires, à chaque étape précédemment décrite et sur une obligation d'information large (panneaux d'affichage, articles de presse, réunions publiques, ateliers thématiques, site internet, boîtes à idées sur le net, sondages, enquêtes, etc.). Une attention particulière aux parties prenantes doit être accordée lors de ces phases pour qu'elles puissent formuler leurs propres observations.

L'autorité locale en charge d'organiser la concertation a l'obligation d'en faire un bilan. Elle doit présenter les modalités de prise en compte de cette concertation dans le PLU(i), afin de garantir une meilleure acceptation du document par toutes les parties prenantes.

### **4 - Le temps de la finalisation du projet**

L'organe délibérant de la collectivité vérifie que le projet de PLU(i) est conforme aux objectifs et aux orientations préalablement définis. Il décide de la formulation finale du projet de PLU(i), et communique sur cette délibération. Le document est consultable par le public pendant une durée minimale d'un mois, celui-ci pouvant formuler des observations sur le projet de PLU(i) pendant cette période.

Vient ensuite l'enquête publique, d'au moins un mois. L'arrêté de mise à l'enquête publique d'un PLU(i)<sup>8</sup> est transmis au préfet. Un commissaire enquêteur est chargé de recueillir les observations du public sur le projet de PLU(i), puis rédige le rapport de la commission d'enquête qui présente les observations formulées par le public sur le projet, et les réponses apportées par la collectivité territoriale à ces observations.

La collectivité peut, le cas échéant, amender son projet au vu des remarques du commissaire enquêteur, et arrêter un nouveau projet de PLU(i)<sup>9</sup>.

---

<sup>8</sup> Articles L. 123-7 et R. 123-14 du code de l'environnement.

<sup>9</sup> Article R. 153-3 du code de l'urbanisme.

Le préfet rend alors un avis sur le document arrêté, et vérifie, au titre du contrôle de légalité, que le document n'est pas entaché d'illégalité tant sur la forme que sur le fond. Le PLU(i) ne devient exécutoire qu'à l'issue du délai d'un mois à compter de sa transmission au préfet, si ce dernier n'a pas entretemps demandé de modifications<sup>10</sup>. Son avis est réputé favorable s'il n'est pas intervenu dans un délai de trois mois<sup>11</sup>.

Si le préfet demande des modifications du document approuvé, ce dernier devient exécutoire dès qu'il a été modifié et approuvé à nouveau, dès lors que la délibération d'approbation et le document modifié ont été publiés sur le Géoportail de l'urbanisme (GPU) et transmis au préfet. Si le plan porte sur un territoire couvert par un schéma de cohérence territoriale (SCoT), il est exécutoire un mois plus tard.

Pour être exécutoires les PLU(i) et les SCoT doivent être publiés.

## 5 - Le temps du pétitionnaire

Une fois le document d'urbanisme devenu opposable, les pétitionnaires en prendront réellement connaissance lorsqu'ils entreprendront un projet de construction ou d'aménagement et engageront le parcours d'instruction.

Les contrôles menés à l'occasion de la présente enquête montrent que malgré une communication abondante, la concertation avec les citoyens et la bonne compréhension par ces derniers restent insuffisantes.

Au cours de la période d'élaboration d'un PLU(i), ce sont le plus souvent, les propriétaires fonciers ou les défenseurs de l'environnement qui se mobilisent. Ce n'est que plusieurs années après, que les pétitionnaires mesurent effectivement la portée du PLU(i), souvent à l'aune de leur intérêt.

À titre d'illustration, lors de l'élaboration des PLU(i) des métropoles de Saint-Étienne et de Grenoble, des plateformes numériques de concertation et de multiples réunions publiques, générales ou par secteur et des actions de communication diverses ont été organisées. Grenoble-Alpes métropole a dénombré plus de 2 500 contributions de citoyens dont l'objet premier concernait les mobilités, tandis que Saint-Étienne métropole relevait que sur les 600 demandes d'explications de particuliers depuis 2018, la question de la constructibilité de terrains individuels était majoritaire. La communauté de communes de la Châtaigneraie cantalienne (département du Cantal) a fait le même constat pour ses PLU(i) sectoriels en cours d'élaboration.

---

<sup>10</sup> Article L. 153-24 du code de l'urbanisme.

<sup>11</sup> Par dérogation à l'article L. 2131-1 du CGCT, le PLU et la délibération qui l'approuve sont, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2023, publiés uniquement sur le portail national de l'urbanisme prévu à l'article L. 133-1 du code de l'urbanisme. Il en va de même des évolutions du plan et des délibérations les approuvant. La publication sur le Géoportail de l'urbanisme (GPU) conditionnera l'entrée en vigueur du PLU (C. urb., art. L. 153-23 à L. 153-26). Il deviendra exécutoire, sous réserve de sa publication.

## **C - Un degré d'acceptation du fait intercommunal variable selon les territoires**

Depuis les lois ALUR<sup>12</sup> et Notre<sup>13</sup> de 2014 et 2015, le fait intercommunal est conforté et les intercommunalités ont fusionné ou se sont étendues.

En matière de planification urbaine, selon la structure intercommunale à laquelle elles appartiennent, les communes qui n'ont pas eu le choix de conserver la compétence d'urbanisme (métropoles et communautés d'agglomération), ou celles qui sont dans une situation subie (cf. le cas de Saint-Genis-Pouilly, ou de Châtellerauld), ont des avis divergents sur les avantages et les inconvénients de la planification à l'échelle intercommunale.

Cette intégration communale ne cesse de se renforcer. Par exemple depuis la récente loi 3DS, certaines intercommunalités volontaires peuvent se voir reconnaître en tant qu'autorités organisatrices de l'habitat (AOH)<sup>14</sup>.

La mutualisation des services d'instruction des autorisations des droits du sol (ADS) se densifie aussi dans les territoires sans PLU(i), en s'accompagnant d'une montée en compétence des services instructeurs. Là où il y a un PLU(i), le fait que l'immense majorité des maires n'ait pas délégué au président de leur intercommunalité la signature des ADS est aussi révélateur d'une non adhésion de leur part à la démarche.

Certains maires renvoient parfois la responsabilité au PLU(i), pour justifier de ne pouvoir accorder une autorisation dans leur commune.

Dans ce contexte, les PLU(i) présentent une approche peu nuancée, lorsque le souci d'efficacité conduit à faire passer toutes les communes sous la même toise réglementaire. Avec le passage du PLU au PLU(i), le risque existe que par simplification, ce PLU(i) s'abstienne de traiter véritablement les caractéristiques urbanistiques et paysagères propres à chaque commune (ex : cas de la commune de Cassis dans la métropole d'Aix-Marseille-Provence, ou de Saint-Ouen-sur-Seine).

---

<sup>12</sup> Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové.

<sup>13</sup> Loi portant sur la nouvelle organisation territoriale de la République.

<sup>14</sup> Une AOH dispose de prérogatives spécifiques, comme être consulté sur les zonages de l'investissement locatif, être signataire des conventions d'utilité sociale dans le cadre du renouvellement urbain, ou encore pouvoir flécher les nouveaux logements sociaux sur des communes déficitaires au titre de la loi « SRU » et situées en dehors de l'aire urbaine.

*A contrario*, la loi n'empêche pas un PLU(i) d'être une « addition » de PLU, qui ne prendrait pas en compte le fait intercommunal. Il y a un équilibre à trouver entre l'uniformité et le particularisme, mais la lourdeur du processus, tel qu'il a été décrit, laisse peu de temps et de place à cette approche optimisée.

## **D - Le rôle primordial du préfet et son « porter à connaissance »**

Le préfet joue un rôle d'animation des politiques publiques, mais aussi de contrôle de la bonne application de la loi. Certains préfets ont des compétences accrues en matière d'aménagement et d'urbanisme, lorsque la spécificité du territoire à leur charge l'impose (plan de prévention et de gestion des risques, opération d'intérêt national, etc.). Dans tous les cas ils ont pour mission de formuler les « porter à connaissance<sup>15</sup> » qui dressent l'inventaire des servitudes incontournables que les élus doivent prendre en compte pour élaborer ou réviser les documents d'urbanisme opposables.

Par cette procédure, le préfet informe les communes ou leurs groupements compétents du cadre juridique à respecter, les servitudes d'utilité publique affectant l'utilisation des sols, les informations relatives aux risques qui doivent être pris en considération, les études techniques dont dispose l'État, ainsi que les projets des collectivités territoriales et de l'État en cours d'élaboration ou existants.

Transmis dès le début de la procédure et en continu pendant toute la durée de celle-ci, pour que toute information, ou donnée nouvelle, soit intégrée dans le projet de document, cette mesure préparatoire à caractère informatif est particulièrement nécessaire à l'exercice par les collectivités territoriales de leurs compétences en matière d'urbanisme. Tout retard ou omission dans la transmission de ces données est sans effet sur la validité de la procédure engagée.

En outre, le « porter à connaissance » est tenu à la disposition du public par les communes ou leurs groupements compétents et tout ou partie de celui-ci peut être annexé au dossier d'enquête publique.

Associé à d'autres instruments tels que la participation aux études préalables, ou bien l'association à la procédure d'élaboration des documents, cet exercice obligatoire pour le préfet relève d'une action de conseil très utile pour les collectivités territoriales, notamment celles ne disposant pas des moyens et compétences suffisants pour appréhender sereinement la matière.

---

<sup>15</sup> Article L. 132-2 du code de l'urbanisme.

## **II - Les autorisations d'urbanisme traduisent une décision de politique publique locale encadrée par de nombreuses règles qui s'imposent aux élus**

Dans chaque territoire, les documents d'urbanisme ont vocation à poser le cadre du droit à construire pour les pétitionnaires. La part d'initiative locale dans leur contenu est très encadrée.

Après avoir pris en compte les contraintes qui leur sont imposées, les élus peuvent élaborer ou réviser le document d'urbanisme de leur territoire, à l'échelle communale ou intercommunale.

### **A - Un encadrement juridique strict s'imposant aux élus**

Le plan local d'urbanisme est le document communal (PLU) ou intercommunal (PLU(i)) qui fixe les règles d'aménagement et d'utilisation des sols en cohérence avec les autres documents (cf. *supra*). Il doit respecter les principes généraux énoncés aux articles L. 101-1 à L. 101-3 du code de l'urbanisme. Il comporte un rapport de présentation, un projet d'aménagement et de développement durable (PADD), un document d'orientations générales d'aménagement et de programmation (OAP), un règlement ainsi que des annexes (servitudes d'utilité publique). Il est le document de référence pour l'octroi ou le refus des autorisations d'urbanisme.

L'instruction des autorisations du droit des sols (ADS) est un service qui relève par nature d'une mission régaliennne qui ne peut être déléguée ou confiée à d'autres acteurs que ceux limitativement énumérés dans l'article R. 423-15 du code de l'urbanisme. Leur délivrance est un pouvoir de police spéciale du maire pouvant être délégué au président de l'EPCI.

Le permis de construire est exigé pour la construction, l'extension ou la rénovation d'ampleur d'un bâti, même sans fondation, de plus de 20 m<sup>2</sup>, sauf exception. Les travaux qui ne relèvent pas du permis de construire nécessitent en principe une simple déclaration préalable de travaux.

Pour la révision ou l'élaboration d'un document d'urbanisme (PLU ou PLU(i)), avant même que le débat politique ne s'engage dans une collectivité, les élus doivent prendre en compte l'ensemble des normes qui leur sont imposées.

Outre le « porter à connaissance » délivré par le préfet, qui fait l'inventaire des servitudes incontournables, il existe des obligations édictées par les documents de normes supérieures<sup>16</sup>, mais aussi la prise en compte, le cas échéant, de législations spécifiques, comme la loi « montagne »<sup>17</sup> ou la loi « littoral »<sup>18</sup>, ou la « charte paysage » d'un éventuel parc naturel en superposition. Enfin, toutes les servitudes d'utilité publique qui se traduisent par des périmètres de prévention (risques naturels<sup>19</sup> et risques technologiques<sup>20</sup>) ou de protection de l'environnement<sup>21</sup> et du patrimoine<sup>22</sup> doivent également être prises en compte.

À ces contraintes s'ajoutent, dans certaines grandes agglomérations, les périmètres dans lesquels l'État reste compétent pour réaliser les aménagements, comme les opérations d'intérêt national (OIN)<sup>23</sup> et les projets

---

<sup>16</sup> Directives territoriales d'aménagement et de développement durable (DTA/DTADD), schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) et schéma de cohérence territoriale (SCoT).

<sup>17</sup> Loi du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne.

<sup>18</sup> Loi du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral.

<sup>19</sup> Plans de prévention des risques naturels prévisibles (PPRNP), Plans de prévention du risque d'inondation (PPRI) Plans de prévention des risques technologiques (PPRT), PPRL (littoral) luttant contre l'érosion dunaire et le recul du trait de côte, PPRIF (incendies de forêt), Plan de prévention du bruit dans l'environnement (PPBE), Plan de prévention des risques et inondations et mouvement de terrain (PPRIMT).

<sup>20</sup> Servitudes d'utilité publique liées aux canalisations de transport de matières dangereuses (SUP TMD), Sites ICPE, les installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) peuvent avoir des impacts (pollution de l'eau, de l'air, des sols, etc.) et présenter des dangers (incendie, explosion, etc.) sur l'environnement, Zones d'aléas miniers, etc.

<sup>21</sup> Les zones de marais et les zones humides, les zones NATURA 2000, les espaces de continuités écologiques des éléments des « trames verte et bleue », définies à l'article L. 371-1 du code de l'environnement, les zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique (ZNIEFF), les zones de préemption au titre des espaces naturels sensibles (ZPENS), dans lesquelles les départements peuvent exercer leur droit de préemption.

<sup>22</sup> Les zones de protection du patrimoine architectural urbain et paysager (ZPPAUP) aujourd'hui les AVAP, une aire de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine (AVAP ou AMVAP) est une servitude d'utilité publique ayant pour objet de « promouvoir la mise en valeur du patrimoine bâti et des espaces », c'est aussi le cas singulier des secteurs classés par l'UNESCO.

<sup>23</sup> Les opérations d'intérêt national (OIN) sont soumises à l'article L 102-12 et L 102-13 du code de l'urbanisme. Exemples d'OIN : l'opération de rénovation urbaine *Euroméditerranée* Marseille ; le quartier d'affaires de la Défense, le cluster scientifique et technologique de Paris-Saclay qui concerne 27 communes du Sud-ouest de l'Île-de-France

d'intérêt général (PIG)<sup>24</sup>, ou des dispositions législatives plus prescriptives qui impactent toute ou partie des communes comme le zéro artificialisation nette (ZAN)<sup>25</sup> ou la loi solidarité et renouvellement urbain (SRU)<sup>26</sup>.

Au surplus, au niveau local, les élus doivent aussi respecter divers plans<sup>27</sup> régionaux ou départementaux lorsque ceux-ci ont été adoptés.

Les élus ne disposent en fait que de faibles marges de manœuvre pour élaborer un document d'urbanisme. Ces éléments sont rarement connus des pétitionnaires, lesquels restent persuadés que les arguments qui leur sont opposés relèvent de la seule responsabilité de l' élu signataire de la décision d'autorisation ou de refus.

De surcroît, ces contraintes découlent de textes maintes fois revus et modifiés (une vingtaine de textes législatifs ou réglementaires intervenus en droit de l'urbanisme depuis la loi SRU du 13 décembre 2000). Cette succession et cet enchevêtrement de textes constituent les sources de nombreux dysfonctionnements qui nuisent à la bonne compréhension de la règle d'urbanisme et à sa correcte application. C'est une cause d'insécurité juridique, car il n'y pas d'actualisation automatique, et les modifications du cadre réglementaire interviennent souvent en cours de procédure de révision ou d'élaboration des documents d'urbanisme.

## **B - L'importance des sujétions sur un même territoire**

À titre d'illustration, quatre exemples peuvent être donnés : la prise en compte des risques naturels ou industriels, la fixation de quotas obligatoires de logements sociaux, la lutte contre l'artificialisation des sols, ou la protection du patrimoine.

---

<sup>24</sup> Les projets d'intérêt général (PIG) comme les opérations d'intérêt national (OIN) sont des instruments destinés à permettre à l'État de faire prévaloir un intérêt public supérieur sur les règles locales d'urbanisme et de construction.

<sup>25</sup> La loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets – dite loi « Climat et Résilience » a fixé un double objectif : diviser par deux le rythme de d'artificialisation entre 2021 et 2031 par rapport à la décennie précédente (de 250 000 à 125 000 hectares), et atteindre d'ici à 2050 zéro artificialisation nette.

<sup>26</sup> La loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain (SRU) dans son article 55 impose à certaines communes de disposer d'un nombre minimum de logements sociaux. Les communes qui n'atteignent pas leur taux légal font l'objet d'un prélèvement annuel sur leurs ressources.

<sup>27</sup> Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux, schéma régional de l'habitat et de l'hébergement d'Île-de-France, plan départemental de l'habitat, plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées, schéma départemental d'accueil des gens du voyage.

## 1 - La cartographie des risques et des périmètres sensibles

La prévention des risques naturels ou industriels, le périmètre des zones protégées au titre de l'environnement classées en zone N (naturelle), ou au titre de la protection du patrimoine constituent des servitudes d'utilité publique devant être intégrées au PLU(i).

Leur juxtaposition accroît le risque de contradiction dans la mesure où il n'existe pas de hiérarchie des normes entre le PLU(i) et les plans de prévention des risques (PPR) qui sont des documents issus de législations indépendantes (droit de l'urbanisme et droit de l'environnement). Mais si deux règles portent sur le même sujet, comme la constructibilité par exemple, en cas de dispositions contraires, la plus contraignante s'applique.

L'élaboration des « plans d'exposition aux risques » relève d'une compétence partagée entre les services déconcentrés de l'État et les collectivités territoriales. Mais ils sont élaborés sous la seule autorité du préfet, puis soumis à enquête publique et confirmés par un arrêté préfectoral. Les dispositions qu'ils contiennent priment sur toute autre considération.

Les servitudes d'utilité publique évoluent au fil du temps, prenant en compte le changement climatique ou les enseignements tirés d'une catastrophe, ce qui peut nécessiter une révision de la carte locale qui affecte immédiatement les documents d'urbanisme en vigueur. Ainsi, l'autorité administrative peut légalement opposer un refus sur le fondement de l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme et des risques d'atteinte à la sécurité publique, au regard des documents préparatoires d'un futur plan de prévention des risques (PPR), en mettant en évidence la probabilité de réalisation des risques et la gravité de leurs conséquences.

L'autorité qui délivre les autorisations peut ainsi s'appuyer sur la révision en cours de l'appréciation du risque pour refuser un permis, alors que le PLU en vigueur permettrait de l'accorder.

Le territoire de certaines communes est confronté à une multitude de risques. La commune de Royan, par exemple, est exposée à huit types de risques, et pourtant cette commune ne disposait pas de plan de prévention des risques naturels avant février 2024. À l'inverse, la métropole de Grenoble dispose d'un pôle chargé de la gestion des risques qui, en collaboration avec les services de l'État, pilote l'ensemble des PPR du territoire.

### **L'exposition de Royan (Charente-Maritime) à huit risques principaux**

Ces risques sont :

- tempêtes fréquentes liées à de nombreux arrêtés de catastrophe naturelle ;
- inondation lente liée à des sensibilités très élevées d'aléas de remontées des nappes dans les sédiments au niveau des cours d'eau ;
- submersion marine en raison de la proximité côtière et encadrée par de nombreux zonages et programmes d'actions ;
- sismique, la sismicité étant faible sur toute la commune ;
- retrait-gonflement d'argile avec des aléas faibles à moyens sur une grande partie de la commune, cavités souterraines avec un total de 31 cavités ;
- feux de forêt, principalement par la présence du bois de la Roche ;
- le risque technologique lié au transport de marchandises dangereuses (présence des axes routiers D733 et N150 et passage d'une canalisation de gaz) ;
- le risque « inondation par submersion marine ».

La commune, soumise aussi à la loi littorale, a approuvé un plan d'exposition aux risques le 11 février 2024.

### **La gestion des risques par Grenoble-Alpes Métropole (Isère)**

La compétence urbanisme représente une mobilisation de 37 ETP dont 13 affectés au PLUi et 5 à l'unité des ADS. S'ajoutent 4 ETP sur la mission de gestion des risques.

S'agissant des plans de prévention des risques naturels prévisibles (PPRNP), seules 19 des 49 communes de la Métropole étaient couvertes par un plan approuvé par l'État. À la demande des services de l'État, elle a complété le dispositif pour les 30 autres communes avec la production de 30 cartographies d'aléas, d'une réglementation graphique complémentaire dédiée « risques naturels », d'une orientation d'opération d'aménagement (OAP) thématique « risques et résiliences ».

Elle s'est appuyée, outre ses services, sur l'expertise du service restauration des terrains de montagne (RTM-ONF) et de ceux de la DDT.

L'approbation du PLUi a rendu opposable l'ensemble de cette réglementation relative aux risques sur ces 30 communes.

La carte des risques<sup>28</sup>, et celle des périmètres sensibles viennent se superposer au document d'urbanisme, avant même que les élus locaux aient adopté quelque position d'aménagement que ce soit.

## 2 - La loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain (article 55)

La loi SRU du 13 décembre 2000, dans son article 55, impose à certaines communes de disposer d'un nombre minimum de logements sociaux.

Sont concernées, les communes de plus de 3 500 habitants – ou de 1 500 habitants dans l'agglomération parisienne – appartenant à des agglomérations ou à des intercommunalités de plus de 50 000 habitants, comprenant au moins une commune de plus de 15 000 habitants. Ces communes doivent disposer de 25 % de logements sociaux d'ici 2025. Si la situation locale<sup>29</sup> ne justifie pas un renforcement des obligations de production, cette obligation est fixée à 20 %.

La loi SRU a prévu des exceptions pour les communes très impactées par les risques (cf. *supra*). Les exemptions d'application du quota pour cause d'inconstructibilité de la moitié du territoire communal sont automatiques<sup>30</sup>. Deux motifs d'exemptions pour inconstructibilité ont été ajoutés dans la loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale (dite 3DS) : ils visent les zones exposées au recul du trait de côte à l'horizon de trente ans, ou les périmètres de protection immédiate des points de captage d'eau potable.

232 communes sont en outre exemptées au titre d'une insuffisante connexion aux bassins d'emplois, de la constructibilité contrainte sur plus de la moitié de leur territoire urbanisé, ou à cause d'une faible tension sur la demande de logements, dans une unité urbaine de plus de 30 000 habitants.

---

<sup>28</sup> Outre les aspects réglementaires, l'élaboration de ces cartes représentent un coût important pour les collectivités et les EPCI. À titre d'illustration, Grenoble-Alpes métropole a financé près de 324 000 € pour la production cartographique pour les PPR entre 2017 et 2019 (Source : relevé d'observations définitives de la CRC Auvergne-Rhône-Alpes - commune de Grenoble et Grenoble-Alpes métropole).

<sup>29</sup> La loi égalité et citoyenneté du 27 janvier 2017 a révisé les conditions d'exemption des communes du dispositif SRU, pour permettre le recentrage de l'application des obligations, un décret, pris par le ministre en charge du logement en début de chaque période triennale, fixe, pour une durée de trois ans, la liste des communes exemptées des obligations de mixité sociale. La loi du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique a instauré un traitement spécifique pour les communes nouvellement entrantes dans le dispositif, qui disposeront, à compter de leur date d'entrée, de cinq triennaux pleins pour atteindre le taux légal de logement social.

<sup>30</sup> La liste des communes exemptées à ce titre fait l'objet d'un arrêté du préfet de département

En 2020, 1 100 communes ne respectaient pas leurs obligations en matière de logement social, dont 631 étaient soumises à prélèvement pour un montant total de 85,4 millions d'euros, destiné à financer le logement locatif social.

La loi 3DS de 2022 comporte plusieurs dispositions visant à pérenniser et adapter le dispositif de l'article 55 de la loi SRU. Le rôle du préfet de département est renforcé auprès des communes qui ne respectent pas cette obligation.

Pour permettre à la commune d'imposer des quotas de logements sociaux, en vue de favoriser la mixité sociale, les communes peuvent exprimer la contrainte dans leurs documents d'urbanisme, pour être en mesure de l'imposer aux promoteurs de projets d'aménagement.

La commune peut ainsi fixer un pourcentage de logements sociaux ou de surface de plancher minimum à affecter à des logements sociaux, ou imposer un nombre minimum de logements sociaux à édifier, ces secteurs et emplacements devant impérativement être identifiés dans les documents graphiques du PLU (plan de zonage)<sup>31</sup>.

Rien n'interdit de déterminer le type de logements sociaux autorisés, par référence aux catégories de logements identifiés par le code de la construction et de l'habitation – prêt locatif social (PLS), prêt locatif à usage social (PLUS), prêt locatif aidé d'intégration (PLAI). En revanche la notion de « mixité sociale dans l'habitat » interdit de prévoir 100 % de logements sociaux dans ces espaces prédéterminés.

Cependant, cette faculté permettant de traduire clairement dans les documents d'urbanisme la contrainte imposée par la loi SRU, qui présente l'avantage d'apporter de la visibilité aux potentiels demandeurs d'autorisations de construire, est loin d'être généralisée.

---

<sup>31</sup> Issue de la loi MOLLE (loi de mobilisation pour le logement et de lutte contre les exclusions), confortée par la loi ENL (loi portant engagement national pour le logement) l'appellation courante a baptisé ces espaces de « secteurs de mixité sociale » (SMS). Ces SMS constituent, en quelque sorte une servitude de mixité sociale qui permet de refuser un permis de construire si l'objectif assigné n'est pas respecté. Ils conduisent les promoteurs privés à solliciter les organismes HLM en vue de répondre à l'obligation qui leur est faite d'intégrer une part de logements sociaux (souvent construits en VEFA-vente d'un logement en l'état futur d'achèvement) dans les opérations qu'ils réalisent.

### 3 - L'objectif « zéro artificialisation nette »

Cet objectif européen visant à mettre un terme à l'artificialisation des sols<sup>32</sup>, a été intégrée en droit interne.

L'article 191 de la loi « Climat et Résilience » a fixé un double objectif : diviser par deux le rythme d'artificialisation entre 2021 et 2031 par rapport à la décennie précédente (de 250 000 à 125 000 hectares), et atteindre d'ici à 2050 zéro artificialisation nette.

Sur proposition d'une conférence des schémas de cohérence territoriale (SCoT), l'objectif zéro artificialisation nette (ZAN) doit être intégré dans les schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET). La loi « Climat et Résilience » prévoyait un délai d'un an à compter de sa promulgation pour que la procédure d'évolution des schémas régionaux soit engagée et un délai de deux ans pour leur entrée en vigueur (22 août 2023). Mais l'article 114 de la loi 3DS a prévu un délai supplémentaire de six mois.

En outre, selon la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP), alors que l'ensemble des régions couvertes par un SRADDET avait déjà engagé cette procédure d'évolution, l'article 1<sup>er</sup> de la loi n° 2023-630 du 20 juillet 2023, visant à faciliter la mise en œuvre des objectifs de lutte contre l'artificialisation des sols et à renforcer l'accompagnement des élus locaux, a prévu un nouveau report des délais d'évolution des schémas régionaux (neuf mois, soit une approbation au plus tard au 22 novembre 2024).

Les échéances ultérieures portent sur les SCoT, au plus tard le 22 août 2026, et les PLU et PLU(i), au plus tard le 22 août 2027.

En juillet 2023 le Parlement a pris l'initiative<sup>33</sup> d'allonger et d'assouplir encore cet échéancier :

- avec des délais supplémentaires pour intégrer les objectifs de réduction de l'artificialisation dans les documents d'urbanisme, et fournir des outils aux maires pour leur permettre de mieux intégrer les objectifs ZAN (comptabilisation en net de l'artificialisation, droit de préemption urbain élargi, sursis à statuer lorsqu'un projet pourrait mettre en péril l'atteinte des objectifs, etc.) ;

---

<sup>32</sup> L'artificialisation est définie comme l'altération durable de tout ou partie des fonctions écologiques d'un sol, en particulier de ses fonctions biologiques, hydriques et climatiques, ainsi que de son potentiel agronomique par son occupation ou son usage.

<sup>33</sup> Loi du 20 juillet 2023 (loi visant à faciliter la mise en œuvre des objectifs de lutte contre l'artificialisation des sols et à renforcer l'accompagnement des élus locaux).

- avec la création d'une "garantie rurale" d'un hectare au profit de toutes les communes, si elles sont couvertes par un PLU, ou un document en tenant lieu comme une carte communale. Ce droit à construire peut être mutualisé à l'échelle intercommunale.

Saisi par l'Association des maires de France (AMF), le Conseil d'État, dans sa décision n° 465341 du 4 octobre 2023<sup>34</sup>, a censuré une partie du décret d'application portant sur la nomenclature de l'artificialisation des sols. Cette décision ne remet toutefois pas en cause l'application du ZAN. Deux nouveaux décrets ont été soumis à consultation publique.

Cette saisine, comme la loi du 20 juillet 2023, issue d'une proposition de loi du Sénat, révèle la forte mobilisation des élus contre les modalités de mise en œuvre du ZAN. Celle-ci est devenue un sujet de crispation entre élus et représentants de l'État lors d'élaborations ou de révisions de documents d'urbanisme, lorsque tout développement ou maintien de zones à urbaniser est refusé alors même lorsqu'elles étaient prévues dans le précédent document opposable.

#### **4 - Les zones de protection du patrimoine**

En France, 90 collectivités territoriales, réparties sur l'ensemble du territoire, sont aujourd'hui dotées d'un plan de sauvegarde et de mise en valeur (PSMV), qu'il s'agisse de métropoles (Paris, Lille, etc.) ou de plus petites communes (Figeac, Chinon, etc.), lequel se substitue au PLU dans le périmètre du site patrimonial remarquable (anciennement secteur sauvegardé). Comme le PLU, le PSMV comporte un rapport de présentation, un plan et un règlement écrit. Il fixe les règles de restauration et de transformation de tous les immeubles. Tous les travaux sont soumis à l'accord de l'architecte des bâtiments de France<sup>35</sup> à travers les permis de construire ou de démolir, les déclarations préalables de travaux et les autorisations de pose d'enseignes. Parmi l'échantillon des collectivités étudiées dans la présente enquête, l'exemple de la ville de Bordeaux permet de prendre la mesure de cette contrainte due à la superposition de plusieurs documents d'urbanisme.

---

<sup>34</sup> Conseil d'État, 6<sup>e</sup> - 5<sup>e</sup> chambres réunies, 4 octobre 2023, n° 465341.

<sup>35</sup> Les architectes des bâtiments de France exercent, dans chaque département, au sein des services territoriaux de l'architecture et du patrimoine (STAP) qui constituent les unités territoriales de la direction régionale des affaires culturelles (DRAC).

### **Le zonage de protection du patrimoine de Bordeaux**

En 1967, la ville de Bordeaux a été dotée d'un secteur sauvegardé, dont le PSMV a été approuvé en 1988. Ce document d'urbanisme a été modifié et révisé partiellement à de multiples reprises dont la dernière fois en 2022<sup>36</sup>. Simultanément, le PLU(i) a fait l'objet d'une dixième modification approuvée par le conseil métropolitain, le 28 janvier 2022. Depuis cette date, la métropole dispose donc d'un ensemble de documents d'urbanisme qui renouvellent les règles applicables aux immeubles du site patrimonial remarquable (SPR) du centre ancien de Bordeaux.

Ce PSMV se cumule avec un périmètre inscrit au patrimoine mondial de l'Unesco.

Bordeaux compte 350 édifices classés ou inscrits aux monuments historiques, dont trois ensembles religieux inscrits au patrimoine mondial depuis 1998, au titre des chemins de Saint-Jacques de Compostelle.

Le 28 juin 2007, l'Unesco<sup>37</sup> a inscrit Bordeaux, Port de la lune, sur la liste du patrimoine mondial. Si cette distinction offre une reconnaissance internationale, elle n'implique en revanche aucune obligation autre que celles imposées ou reprises par les règlements d'urbanisme.

## **C - La gestion délicate des périodes de transition entre deux documents opposables**

L'enchevêtrement de documents de planification urbaine, qui ont des liens de compatibilité et s'inscrivent dans une temporalité différente, complique l'action de leurs auteurs respectifs, et perturbe la compréhension des citoyens. Le futur PLU(i) de Saint-Étienne métropole en est une illustration.

<sup>36</sup> <https://www.bordeaux-metropole.fr/Vivre-habiter/Construire-et-renover/Patrimoine-et-paysage/Plan-de-sauvegarde-et-de-mise-en-valeur-PSMV-de-Bordeaux>.

<sup>37</sup> Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture.

### **La gestion de la compatibilité des documents d'urbanisme pour la métropole de Saint-Etienne**

Saint-Étienne métropole est adhérente au syndicat mixte du schéma de cohérence territoriale (SCoT) du Sud Loire qui a pour mission d'élaborer et de mettre en œuvre le SCoT. Ce dernier recouvre quatre EPCI, 198 communes et près de 600 000 habitants. Approuvé par délibération du 19 décembre 2013<sup>38</sup>, il est en cours de révision depuis le 29 mars 2018<sup>39</sup> et son approbation est prévue en 2025.

Le SCoT doit être compatible avec le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) de la région Auvergne-Rhône-Alpes, adopté par le conseil régional en décembre 2019 et approuvé par arrêté du préfet de région le 10 avril 2020.

Le futur PLU(i) de Saint-Étienne métropole dont l'approbation est donc escomptée pour 2025 devra être compatible avec le SCoT en vigueur et avec le SCoT en cours de révision.

Il y a peu de territoires qui échappent à cette difficulté d'articulation entre les différentes strates de documents liés les uns aux autres. Les contrôles réalisés ont relevé de nombreux exemples illustrant le caractère complexe de ces situations, qui constituent à elles seules des zones de fragilité juridique mises à profit dans les recours contre les documents d'urbanisme.

La direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP) précise l'avancée contenue dans l'ordonnance n° 2020-745 relative à la rationalisation de la hiérarchie des normes applicables aux documents d'urbanisme, qui a rationalisé les procédures de mise en compatibilité des documents d'urbanisme lorsque de nouveaux documents sectoriels entrent en vigueur. Pour mémoire, le régime antérieur imposait aux collectivités de mettre leur document en compatibilité dans un délai généralement de trois ans courants, après l'adoption de chaque document sectoriel opposable, rendant ainsi la situation particulièrement complexe. Désormais, les autorités compétentes doivent examiner tous les trois ans la nécessité de mettre en compatibilité leurs documents d'urbanisme avec l'ensemble des documents sectoriels qui ont évolué pendant ce laps de temps.

<sup>38</sup> Approuvé par délibération du 3 février 2010, il a été annulé par un jugement du tribunal administratif de Lyon de 2012.

<sup>39</sup> Après la phase diagnostic qui s'est achevée fin 2021, le syndicat mixte a mené une phase de prospective, afin de définir les orientations majeures du futur projet d'aménagement stratégique (PAS) courant 2022. Le débat sur ces orientations a eu lieu en comité syndical le 1er décembre 2022, l'année 2023 devant être consacrée à l'élaboration du document d'orientations et d'objectifs (DOO) et du document d'aménagement artisanal, commercial et logistique (DAACL).

Pour autant, l'association des maires de France (AMF) estime que « *l'ordonnance pour simplifier les rapports de compatibilité entre les différents documents d'urbanisme n'a pas eu suffisamment de résultats en la matière* ».

## **D - L'émergence de solutions dérogatoires**

Confronté à toutes ces contraintes le Gouvernement a choisi la voie dérogatoire, plutôt que de simplifier ou d'adapter le droit en vigueur.

La loi « relative à l'industrie verte » d'octobre 2023 est une loi dérogatoire pour la mise en compatibilité des documents de planification et d'urbanisme par laquelle l'instruction du permis de construire d'un projet industriel pourra débuter avant qu'ait été achevée la procédure de mise en compatibilité des documents d'urbanisme.

Lorsque plusieurs projets d'aménagement ou d'équipement sont envisagés sur un même territoire délimité et homogène, un débat public global ou une concertation préalable globale peuvent être organisés. Ils sont donc dispensés de débat public propre.

Les remembrements commerciaux au sein de « grandes opérations d'urbanisme » (GOU), pourront être dispensés de nouvelles demandes d'autorisation d'exploitation commerciale.

Le nouvel habitat éventuellement construit dans les zones commerciales à l'occasion d'une grande opération d'urbanisme (GOU) est une dérogation rendue possible par cette loi. Cette dérogation ne remet pas en cause les dispositions du PLU et n'entraîne pas sa modification.

## **III - La mise en œuvre des compétences s'appuie sur une forte implication des maires**

L'octroi des autorisations d'urbanisme est une compétence à laquelle les maires restent très attachés. En revanche la planification est une mission assumée par l'échelon intercommunal. Les modalités d'instruction et de gestion des dossiers révèlent une implication croissante des services intercommunaux.

## A - Une compétence majeure que les maires veulent conserver

Alors que la législation permet depuis une dizaine d'année aux maires de déléguer aux présidents de leurs instances intercommunales la compétence pour la signature des autorisations d'urbanisme (ou des refus), ceux-ci expriment une forte volonté de conserver cette prérogative.

En lien avec les services de la direction générale des collectivités locales (DGCL), l'enquête a établi que seule une centaine de communes sur 34 965 (Insee-2021), soit 0,28 %, ont délégué la signature des ADS aux présidents de leur intercommunalité<sup>40</sup>.

Il n'existe toutefois aucun fichier fiable qui recense précisément cette situation. La base nationale de données sur l'intercommunalité (BANATIC), gérée par la DGCL, actuellement en refonte, amalgame le fait de porter la démarche d'élaboration de documents d'urbanisme avec celle de l'instruction ou de la délivrance des autorisations.

Seules les autorisations d'urbanisme s'inscrivant dans des opérations d'intérêt communautaire, comme les zones d'aménagement concerté (ZAC) intercommunales font l'objet d'une délégation au président de l'intercommunalité.

Parmi les situations où les maires ont accepté de déléguer leur signature pour les autorisations d'urbanisme, le témoignage du président de la communauté de communes Dronne et Belle est éloquent : « *Après environ huit ans de fonctionnement, je pense que les maires sont très satisfaits du fonctionnement et ne demandent pas à reprendre leur compétence « délivrance » [...] Cela leur permet aussi, au besoin, de renvoyer des administrés vers l'EPCI et son président qui signe tous les permis ou déclaration préalable ou certificats d'urbanisme, avec forcément un certain nombre de refus [...]* ».

Le témoignage de la communauté de communes du Pays de Bitche (Moselle) l'est également : « *[...] la décision apportée à un dossier relevant d'une signature de l'intercommunalité est toujours celle proposée par le service instructeur : le vice-président signe invariablement tous les arrêtés mis à la signature, qu'ils soient positifs ou négatifs. Il est insensible, ou loin des « pressions » des pétitionnaires qui s'orientent toujours vers leur maire [...]* ».

---

<sup>40</sup> Communauté de communes (CC) du Pays de Honfleur-Beuzeville (19 communes-Calvados), CC Dronne et Belle (16 communes- Dordogne), CC Cœur du Pays Haut (25 communes-Meuse et Meurthe et Moselle), CC du Pays de Bitche (pour 9 communes sur 46 - Moselle), CU d'Alençon (31 communes - Orne), Brest métropole (une commune - Brest-Finistère).

Selon la DGCL, la refonte en cours du portail Aspic-Banatic devrait permettre d'obtenir des données plus fines en distinguant les compétences « élaboration des plans locaux d'urbanisme et document d'urbanisme en tenant lieu », « délivrance des autorisations d'occupation du sol » et « Instruction des autorisations d'occupation du sol ». Cela devrait permettre d'aboutir à une meilleure connaissance de la répartition des compétences « aménagement et urbanisme » entre les échelons communal et intercommunal. Pour autant, la DGCL n'a pas donné d'échéance à la mise en service de ce portail rénové.

## **B - Une répartition des compétences à géométrie variable**

### **1 - La compétence de l'urbanisme planifié dans les EPCI les plus intégrés**

La planification urbaine est dévolue aux communautés urbaines et aux métropoles de par la loi. Elles exercent de plein droit, en lieu et place des communes membres, les compétences en matière d'aménagement de l'espace communautaire<sup>41</sup>. C'est le cas dans l'échantillon étudié des métropoles de Grenoble, de Saint-Étienne et de Bordeaux.

Concernant les communautés d'agglomération et les communautés de communes, la loi ALUR de 2014<sup>42</sup> a prévu un mécanisme de transfert de compétence, à la condition de recueillir une majorité qualifiée des communes membres.

Entrent par exemple dans cette catégorie, au sein de l'échantillon étudié, la communauté d'agglomération du Bocage Bressuirais (département des Deux-Sèvres), la communauté d'agglomération Pays Basque (département des Pyrénées-Atlantiques) ou la communauté de communes de la Châtaigneraie cantalienne (département du Cantal).

Un certain nombre de communes parmi celles étudiées ont souhaité conserver<sup>43</sup> leur compétence de l'urbanisme planifié.

---

<sup>41</sup> « Schéma de cohérence territoriale et schéma de secteur ; plan local d'urbanisme et documents d'urbanisme en tenant lieu ; définition, création et réalisation d'opérations d'aménagement d'intérêt communautaire, au sens de l'article L .300-1 du code de l'urbanisme ; constitution de réserves foncières après avis des conseils municipaux.

<sup>42</sup> Loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové

<sup>43</sup> Ces communes ont pu exercer avec succès leur pouvoir de blocage pour ne pas transférer la compétence de planification, ce qui n'a pas été le cas de la commune de Saint-Genis-Pouilly, commune centre de la communauté d'agglomération du Pays de Gex. Pour bloquer il faut une opposition d'au moins 25 % des communes représentant au moins 20 % de la population, de l'intercommunalité concernée. (CRC Auvergne-Rhône-Alpes, *Commune de Saint-Genis-Pouilly et communauté d'agglomération du Pays de Gex*, relevé d'observations définitive,).

C'est le cas des communes d'Audenge (département de la Gironde), de Gujan-Mestras (département de la Gironde), de Vendays-Montalivet (département de la Gironde), de Vensac (département de la Gironde), de Grayan-et-l'Hôpital (département de la Gironde) de Naujac-sur-Mer (département de la Gironde), de Royan (département de Charente-Maritime) et de Mimizan (département des Landes).

D'autres subissent ce transfert, qu'elles ont dû se résoudre à accepter, contraintes par une majorité qualifiée qui le leur a imposé, comme par exemple la commune de Saint-Genis-Pouilly dans l'Ain qui avait émis un vote défavorable.

À l'inverse le conseil municipal de Châtelleraut, dans la Vienne, était favorable au transfert à la communauté d'agglomération, mais une majorité qualifiée des autres conseils municipaux s'est prononcée contre.

La direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP) et la DGCL indiquent que le dispositif existant apparaît équilibré du point de vue de l'exécutif. Elles souhaitent qu'un dialogue soit initié au sein des communautés de communes et d'agglomération dans lesquelles le transfert de compétence n'a pas encore eu lieu, afin d'identifier les points de blocage et permettre *in fine* de créer les conditions de ce transfert. Ce transfert devant se faire progressivement, le Gouvernement n'a pas souhaité s'engager dans une réforme par la voie législative visant à l'imposer aux communes.

## **2 - La compétence de l'instruction des autorisations du droit des sols est décorrélée de la planification**

À quelques exceptions près<sup>44</sup>, c'est le maire qui signe *in fine* les autorisations de droit des sols (ADS). Leur instruction peut être assurée par les communes comme par les intercommunalités.

Depuis la loi ALUR, qui a mis fin au 1<sup>er</sup> juillet 2015 à l'instruction gratuite des ADS par les services de l'État pour les communes appartenant à des agglomérations de plus de 10 000 habitants, les EPCI ont, pour la plupart, proposé un service mutualisé d'instruction à leurs communes membres.

La répartition des rôles entre les volets planification et instruction est variable. S'il en a l'attribution, la planification est une compétence propre à l'EPCI, alors que l'instruction est une mission confiée, sur la base du volontariat, par les communes qui le souhaitent.

---

<sup>44</sup> Soit 101 communes.

### **Quatre cas de figure illustrent l'hétérogénéité des organisations**

*Le PLU(i) et l'instruction des ADS sont intercommunaux :*

La métropole de Saint-Étienne et la communauté d'agglomération du Pays Basque ont en charge les deux volets. Quant à Bordeaux métropole, elle propose le service d'instruction sans l'imposer : 18 communes dont Bordeaux (sur 28) y ont recours.

La communauté de communes de la Châtaigneraie cantalienne (CCCC) est un cas singulier, puisque cet EPCI de 50 communes a confié, pour 37 d'entre elles, l'instruction des ADS à un autre EPCI (la communauté d'agglomération du Bassin d'Aurillac).

*Le PLU(i) est intercommunal, l'instruction des ADS communale :*

Grenoble n'a pas souhaité confier à la métropole de Grenoble l'instruction de ses ADS, tout comme St Genis Pouilly ou encore Lormont et Saint-Médard-en-Jalles à l'égard de leur EPCI de rattachement.

*Le PLU est communal et l'instruction des ADS intercommunale :*

C'est le cas des communes d'Audenge, de Vendays-Montalivet, de Vensac, de Grayan-et-l'Hôpital et de Naujac-sur-Mer.

*Le PLU et l'instruction des ADS sont de compétence communale :*

C'est le cas des communes de Gujan-Mestras, de Royan et de Mimizan.

### **3 - L'instruction peut être réalisée par les EPCI**

Dans une même intercommunalité, l'utilisation d'un service mutualisé à l'échelle intercommunale s'effectue sur la base du volontariat des communes, avec un périmètre qui n'est pas toujours celui de toutes les communes du groupement. Il est parfois même sous-traité à une intercommunalité voisine (cf. *supra*).

La prise en charge par l'intercommunalité peut être gratuite, forfaitisée, ou en fonction de la nature des actes traités, selon une tarification commune. Il en est de même pour le contrôle des constructions qui, au demeurant, est rarement sollicité par les communes.

La part des ADS pour lesquelles chaque commune mandate l'intercommunalité, est aussi à géométrie variable. Ainsi, une commune peut conserver l'instruction des certificats d'urbanisme et des déclarations préalables et ne laisser au service mutualisé de l'intercommunalité que l'instruction des permis de construire, d'aménager, ou de démolir.

Un « exemple type » d'organisation des relations entre une commune et un service mutualisé au niveau intercommunal est présenté en annexe n° 3 (commune de Bressuire – Deux Sèvres – au sein de la communauté d'agglomération du Bocage-Bressuirais).

### **C - Les coûts de l'urbanisme planifié, des montants importants, peu suivis et mal connus**

L'élaboration d'un PLU s'appuie sur des études d'urbanisme et d'aménagement et sur la production de diagnostics et de documents stratégiques. Lorsqu'il s'agit d'un PLU(i), la dimension intercommunale augmente l'échelle de la complexité sans compter la phase transitoire de la gestion courante des procédures des PLU communaux jusqu'à l'adoption du PLU(i)<sup>45</sup>.

Les collectivités territoriales recourent en conséquence à des consultants privés ou des assistants à maîtrise d'ouvrage (AMO), comme les agences d'urbanisme, pour les accompagner. C'est une dépense importante à laquelle, au titre de l'urbanisme planifié, il faut ajouter le coût induit par la réalisation des schémas de cohérence territoriale (SCoT) financé par les EPCI.

À titre d'illustration, plusieurs cas de coût d'études de PLU(i) peuvent être cités. Grenoble Alpes métropole a versé à l'agence d'urbanisme de la région grenobloise, entre 2015 et 2022, 9 M€, Saint-Étienne métropole 4,8 M€<sup>46</sup> à l'agence EPURES<sup>47</sup> entre 2018 et 2021 pour la production de diverses études d'urbanisme. La communauté de communes de la Châtaigneraie cantalienne (CCCC) estime à 645 000 €, et la communauté d'agglomération du Bocage Bressuirais (CABB) à 420 000 €, le coût des consultants intervenus pour leurs PLU(i).

Aux coûts des concertations et des actions de communication, s'ajoutent les coûts de la commission d'enquête. Grenoble Alpes métropole a alloué 400 000 € pour l'indemnisation des onze commissaires enquêteurs désignés pour l'élaboration de son PLU(i), et 205 000 € pour sa première modification.

---

<sup>45</sup> La gestion des PLU des communes pendant la période d'élaboration d'un PLU(I) représente de nombreuses procédures à mener à bien par l'intercommunalité en parallèles avec sa propre procédure de PLU(I). À titre d'illustration cela a représenté plus de 60 procédures à gérer pour Grenoble Alpes métropole et 34 pour Saint-Étienne métropole.

<sup>46</sup> Pour l'ensemble du programme partenarial d'activités dont 550 000 € pour le suivi des PLU communaux avant approbation du PLU(i) et près d'1 million d'euros pour l'élaboration du PLU(i).

<sup>47</sup> Agence d'urbanisme de la région stéphanoise.

Aucune des 42 collectivités et EPCI, examinés ne dispose d'un outil de suivi analytique des coûts globaux du PLU(i), alors que ceux-ci sont très élevés. Ils dépendent de la taille de la collectivité, mais s'inscrivent, pour les collectivités examinées, dans une fourchette comprise entre 400 000 € et 9 M€.

Les tableaux de bord, lorsqu'ils existent, sont l'apanage des services opérationnels et sont rarement partagés avec les élus, et encore moins avec les citoyens.

L'exercice de la planification urbaine génère une dépense publique significative, nécessaire à la bonne prise en compte des contraintes et des enjeux. Il serait donc utile que ces coûts soient mieux appréhendés et mieux connus.

## **D - Une évaluation insuffisante**

Conformément à l'article L. 153-27 et suivants du code de l'urbanisme, le SCoT et le PLU(i) prévoient des objectifs et des indicateurs de suivi dont l'évaluation est obligatoire.

Le PLU(i) doit avoir été évalué six ans après son approbation. Cette évaluation peut intégrer l'analyse imposée, au moins une fois tous les trois ans, relative à l'artificialisation des sols sur le territoire de l'EPCI, au cours des années civiles précédentes<sup>48</sup>.

Des indicateurs de suivis sont renseignés par thématique, selon leur propre temporalité. L'ensemble de ces éléments structure une grille d'évaluation décrivant l'état initial, les objectifs poursuivis et leur degré de réalisation, en précisant les motifs éventuels de leur non réalisation.

Pour réaliser cette évaluation, les EPCI s'appuient sur leur réseau partenarial d'observatoires ou les services de l'État.

Il a été constaté dans les contrôles menés au cours de la réalisation de la présente enquête que la démarche d'évaluation nécessite un travail de veille permanente sur la validité et la fiabilité des indicateurs de suivi. Elle est conduite de façon inégale selon les structures. Une question de fiabilisation des données initiales a été relevée pour la communauté d'agglomération du Pays de Gex, ou de lenteur dans la définition des indicateurs pour la métropole de Saint-Étienne.

Ce travail est pourtant la base indispensable pour engager une démarche de révision des documents d'urbanisme en vigueur.

---

<sup>48</sup> Article L. 2231-1 du CGCT.

Les associations d'élus proposent que la condition de l'évaluation soit remplie avant toute révision, quitte à ce qu'elle soit réalisée avant la fin de l'échéance de six ans. Elles acceptent le principe d'une clarification de cette exigence pour justifier et engager la révision du PLU(i) ou du SCoT, considérant que celle-ci s'opère le plus souvent en opportunité, parfois en franche opposition avec le document existant. La direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP) est plus réservée. Elle indique qu'une sanction pour non-respect de cette évaluation est déjà prévue pour les SCoT, mais qu'elle devrait être supprimée. Elle se contente de rappeler qu'une obligation est déjà fixée par le code de l'urbanisme d'identifier des indicateurs nécessaires à l'analyse des résultats de l'application dans le rapport de présentation du PLU (i).

Il serait à tout le moins utile que les préfets rappellent régulièrement ces éléments aux collectivités pour sécuriser leurs démarches en prévention de la révision des documents d'urbanisme.

---

**CONCLUSION**

---

*La délivrance des autorisations d'urbanisme est une compétence à laquelle les maires restent très attachés alors que la planification est une mission généralement assumée par l'échelon intercommunal. L'instruction des autorisations d'urbanisme est, depuis la loi Alur, assurée par le service communal ou par celui de l'intercommunalité pour le compte des communes membres.*

*La somme de contraintes normatives laisse aux élus locaux peu de marge de manœuvre pour élaborer leurs documents d'urbanisme opposables. La lourdeur et la complexité des procédures confèrent à la définition politique du projet de territoire et à son évaluation, un caractère ardu et coûteux.*

*Les pétitionnaires éprouvent des difficultés réelles à appréhender la complexité d'un dispositif en perpétuel mouvement. Ce qui valait un jour, et fondait leur droit à l'obtention d'un permis de construire, peut devenir caduc le lendemain et fonder le rejet de leur demande.*

---

## **Chapitre II**

### **Simplifier et rendre plus transparent**

#### **le parcours des demandeurs**

#### **d'autorisations d'urbanisme**

Avant de présenter une demande d'autorisation de construire, le pétitionnaire a la possibilité de s'informer, faculté utilisée de façon aléatoire. Confronté à des procédures de plus en plus dématérialisées, qui n'enlèvent rien à la nécessité d'avoir un contact direct avec les services instructeurs de sa démarche, il a, dans le cas où il s'agirait d'un professionnel, de fortes chances de se retrouver dans un cycle de négociations préalables qui peuvent contenir des prescriptions différentes de celles du document d'urbanisme en vigueur.

#### **I - État des lieux de l'instruction des autorisations d'urbanisme**

Malgré un déficit de formations publiques en la matière et une faible attractivité des fonctions d'instruction de ces dossiers, les agents de ces services assurent une interface essentielle avec les pétitionnaires, dont ces derniers se montrent globalement satisfaits. Le parcours des demandeurs intègre une contrepartie financière, forfaitaire ou conventionnelle et peut comporter des situations juridiques complexes.

## A - Les parcours les plus courants

La dématérialisation des actes d'urbanisme est progressivement mise en œuvre depuis 2020, mais elle ne remplace pas le nécessaire contact direct entre les services instructeurs et les pétitionnaires.

### 1 - Les divers actes sollicités par les pétitionnaires

#### a) *L'information sur le « potentiel » constructible d'un terrain*

Le certificat d'urbanisme est un acte administratif important car il cristallise<sup>49</sup> (sous certaines conditions -cf. chapitre II.C) au moment de sa délivrance la situation juridique d'un terrain au regard des règles d'urbanisme qui lui sont applicables. Il informe le demandeur mais n'autorise pas, à ce stade, l'utilisation des sols.

Il existe deux types de certificat d'urbanisme : Le certificat de simple information (CUa) qui fournit des renseignements généraux sur un terrain notamment les règles d'urbanisme sur la parcelle, les taxes et les servitudes, et le certificat « pré-opérationnel » (CUb) qui indique si une opération déterminée est réalisable.

#### b) *La demande d'autorisation pour aménager un terrain*

Le permis d'aménager (PA) vise l'aménagement d'un terrain pour lotissement, aménagement du sol, délimitation et viabilisation des lots. Il anticipe la possibilité d'obtenir ensuite un ou des permis de construire.

#### c) *La demande d'autorisation pour construire ou pour démolir*

Quatre procédures cohabitent :

- la déclaration préalable (DP), pour un ouvrage inférieur à une superficie de 20 m<sup>2</sup> (voire 40 m<sup>2</sup> dans certains cas) ;
- le permis de construire, exigé pour la construction de plus de 20 m<sup>2</sup> (voire 40 m<sup>2</sup> dans certains cas) ;

---

<sup>49</sup> La cristallisation est la garantie que, pendant 18 mois, la demande d'autorisation des sols qui suivra l'obtention du certificat d'urbanisme, sur la parcelle concernée, sera examinée au regard des dispositions en vigueur au moment de l'obtention de ce certificat d'urbanisme.

- le permis de construire modificatif<sup>50</sup>, nécessaire pour obtenir l'autorisation de réaliser des modifications mineures, soit pour un permis d'aménager, soit pour un permis de construire sur un bâtiment existant ;
- les permis de démolir.

## 2 - Le développement de l'instruction en ligne

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2022, les communes de plus de 3 500 habitants et les EPCI en charge de l'instruction des dossiers d'urbanisme sont dans l'obligation<sup>51</sup> de fournir, aux pétitionnaires, un service dématérialisé de dépôt des dossiers d'autorisation d'urbanisme (Permis de construire, certificats d'urbanisme, etc.).

Un grand nombre de collectivités, en particulier en zone rurale, a pris du retard dans la mise en œuvre de cette disposition. La fiabilité des outils disponibles en est souvent la cause, mais se cumule avec une organisation des services instructeurs qui n'est pas toujours adaptée. Malgré la possibilité offerte par les dernières évolutions législatives de confier l'instruction des demandes à un ou plusieurs prestataires privés, il semble que cette pratique soit très peu répandue.

Ainsi, la plupart des collectivités et EPCI concernés ont acquis un logiciel d'instruction des autorisations du droit des sols (ADS), parfois combiné avec celui des déclarations d'intention d'aliéner (cf. chapitre II. C), pour permettre l'interface avec le pétitionnaire et la gestion de l'instruction en interne.

Pour fédérer la démarche, l'État a développé la suite logicielle XX'AU<sup>52</sup>, composée de plusieurs « briques », permettant les échanges de dossiers dématérialisés entre les différents intervenants ainsi que le lien avec les systèmes d'information mis en place par les collectivités. XX'AU conserve le principe du guichet unique : toutes les demandes sont effectuées *via* la mairie (ou son site internet).

---

<sup>50</sup> Selon l'importance des nouveaux travaux, une modification nécessite un nouveau permis ou un simple permis modificatif. Ces modifications ne peuvent être engagées que si le permis primitif est en cours de validité et que les travaux afférents ne sont pas achevés. L'instruction porte sur les seuls points faisant l'objet de la demande de permis modificatif. Elle ne revient pas sur les droits acquis par le permis à modifier. Les règles d'urbanisme applicables sont celles en vigueur à la date de la délivrance du permis modificatif.

<sup>51</sup> Art. L. 423-3 du code de l'urbanisme.

<sup>52</sup> « PLAT'AU » (Plateforme des Autorisations d'Urbanisme) est l'outil central de la suite XX'AU.

Parmi les communes étudiées, il est constaté la nécessité d'accompagner les pétitionnaires pour renseigner leur démarche en ligne les applications en vigueur comportant encore beaucoup d'imperfections.

À Brest<sup>53</sup> toutes les autorisations d'urbanisme sont instruites de manière dématérialisée. Des points d'accueil « urbanisme » permettent aux pétitionnaires de confier l'instruction en ligne aux services de la collectivité.

À Saint Étienne, le logiciel d'instruction propre à la collectivité ne permet aucun suivi de délai.

D'autres difficultés ont été identifiées :

- la chaîne de dématérialisation n'est pas suffisamment fluide avec les systèmes d'information des architectes des bâtiments de France (ABF)<sup>54</sup> ou des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS)<sup>55</sup> ;
- les saisies ne permettent pas une remontée fiable dans la base nationale SITADEL<sup>56</sup>.

En revanche, selon la direction générale des patrimoines et de l'architecture (DGPA) du ministère de la culture, des avancées notables sont intervenues concernant l'instruction en ligne. Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2022, les unités départementales de l'architecture et du patrimoine (UDAP) sont, dans leur grande majorité, en mesure d'instruire les demandes d'autorisation de travaux relevant du code de l'urbanisme et d'apporter une réponse de manière dématérialisée<sup>57</sup>.

Si les associations d'élus considèrent que ces interfaces doivent être rapidement améliorées, la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP), quant à elle, observe que le déploiement de la dématérialisation des DAU n'est pas homogène sur l'ensemble du territoire et particulièrement concernant les services départementaux d'incendie et de secours dont certains exigent encore des dossiers papier. Ces évolutions en cours, ne masquent pas non plus l'hétérogénéité des performances des éditeurs d'application d'aide à l'instruction de collectivités.

---

<sup>53</sup> Rencontre avec le Maire de Brest, président de l'agglomération le 23 mai 2023.

<sup>54</sup> Architectes des bâtiments de France.

<sup>55</sup> Services départementaux d'incendie et de secours.

<sup>56</sup> Base des permis de construire et autres autorisations d'urbanisme (Sitadel).

<sup>57</sup> Déploiement progressif de *Patronum*, outil d'instruction des ADS en connexion avec les outils du ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires.

### **3 - La survivance des notes de renseignement d'urbanisme**

Lors de certains contrôles, l'analyse des statistiques a mis en exergue l'usage des notes de renseignement d'urbanisme (NRU), lesquelles informent le demandeur sur les règles d'urbanisme et les servitudes applicables à un terrain.

À Grenoble, la très forte augmentation des demandes de certificats d'urbanisme dans la dernière période, repose en réalité sur le « basculement » des notes de renseignement d'urbanisme, souvent demandées par les notaires, vers le certificat d'urbanisme (CU) qui a fait augmenter le volume de ces derniers.

Favorables à leur suppression, les associations d'élus considèrent qu'elles ne créent aucun droit pour le pétitionnaire, portent un risque d'erreur pour la collectivité et restent à sa charge financière exclusive. La mairie n'a aucune obligation légale de répondre à une demande de NRU, mais lorsqu'elle le fait, elle engage sa responsabilité si la notice contient des informations erronées. C'est pour cette raison que de nombreuses communes ne proposent plus ce service

La DHUP indique que ces notes créées par la circulaire du 13 décembre 1950 n'ont plus de base légale puisqu'elles ont été de fait abrogées depuis la publication du décret n° 2018-1047.

Le choix de la ville de Grenoble d'orienter les demandeurs vers le CU, à la suite de modifications lourdes du PLU, est un gage de meilleure information des pétitionnaires, mais il génère un accroissement de la tâche des services instructeurs puisque cela représente plus de 4 000 CU en moyenne par an depuis 2020.

L'usage des notes de renseignement d'urbanisme dépourvues de base légale, et faisant doublon avec les certificats d'urbanisme, devrait donc être supprimé.

## **B - Le nombre moyen d'actes traités**

L'absence de recensement national des certificats d'urbanisme<sup>58</sup> explique en grande partie les différences de proportions entre familles d'actes selon que les données résultent de la base nationale ou de l'échantillonnage de la présente enquête.

---

<sup>58</sup> Confirmé par mail du 26 octobre 2023 par la direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN).

Les associations d'élus sont favorables à une connaissance exhaustive des actes des pétitionnaires au titre des demandes d'autorisation du droit des sols, afin de pouvoir faire le lien entre certificat d'urbanisme et permis de construire. La DHUP indique que la plateforme d'échange et de partage « Plat'AU » a bien vocation à recevoir l'ensemble des actes d'autorisation du droit des sols y compris les certificats d'urbanisme.

### 1 - Les données nationales

L'application DiDo gérée par le service des données et études statistiques du ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires fournit les données nationales concernant les autorisations du droit des sols. Cette base distingue les actes qui concernent le logement et ceux qui concernent d'autres types de locaux (tertiaires, voire industriels). Sa fiabilité est avérée pour les actes ayant obtenu un accord de l'autorité qui les délivre. En revanche, le chiffre des demandes d'autorisation déposées est sujet à caution. Les chiffres disponibles, dans la base de données DiDo portent sur la seule période 2017 à 2022.

**Tableau n° 4 : les dépôts de demandes d'autorisation ADS en France hors territoires ultra-marins**

<i>Moyenne annuelle 2017/2022</i>	<b>Logement Habitat</b>	<b>Locaux tertiaires et autres</b>	<b>Total</b>
<i>Déclarations préalables</i>	3 911	11 567	15 478
<i>Permis de construire</i>	148 643	45 340	193 983
<i>Permis d'aménager</i>	43	8 644	8 687
<i>Permis de démolir</i>	1,3	14 994	14 995

Source : application DiDo produite par le service données et études statistiques du ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires

**Graphique n° 3 : la répartition nationale des dépôts d'ADS entre 2017 et 2022 – moyenne annuelle hors outre-mer**



Source : retraitements Cour des comptes

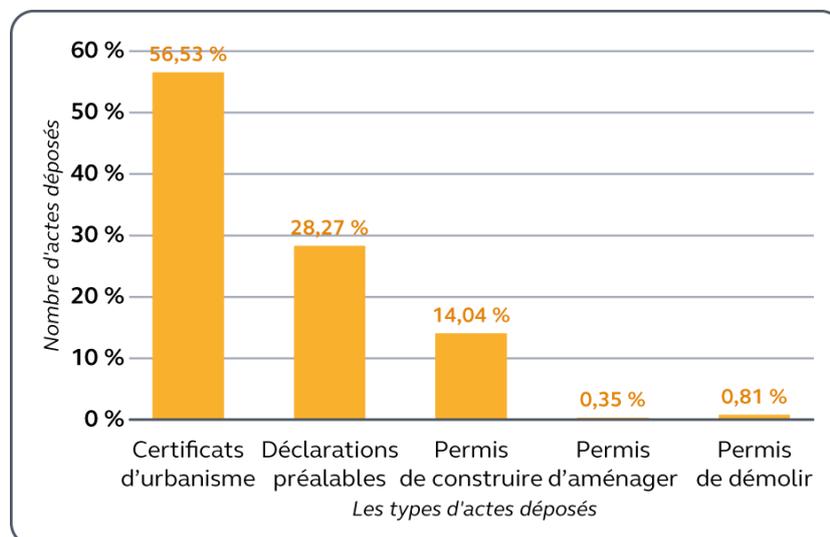
## 2 - Les données collectées auprès des communes et EPCI

La diversité des 42 analyses<sup>59</sup> réalisées dans le cadre de cette enquête permet de réunir dans un même panel toutes les typologies des communes de la France hexagonale. Même si cela n'en fait pas pour autant un échantillon parfaitement représentatif, il est apparu utile d'en tirer quelques enseignements.

Comme indiqué *supra*, en plus des permis de construire, les autorisations du droit des sols comprennent principalement les déclarations préalables de travaux (DP), les permis d'aménager et les permis de démolir. Les deux catégories de certificats d'urbanisme (CU) (certificats informatifs et certificats opérationnels) n'entrent pas dans le champ des autorisations du droit des sols car ils ne font que renseigner sur la faisabilité d'un projet connu ou à venir, sans délivrer d'autorisation. Lorsqu'on évoque ici le « nombre d'actes » à la charge de l'autorité locale, ceux-ci concernent le cumul des deux (CU et ADS).

Les deux tiers des actes déposés par les pétitionnaires sont des certificats d'urbanisme.

Graphique n° 4 : les actes déposés entre 2011 et 2022



Source : rapports des chambres régionales des comptes (cf. annexe n° 2)

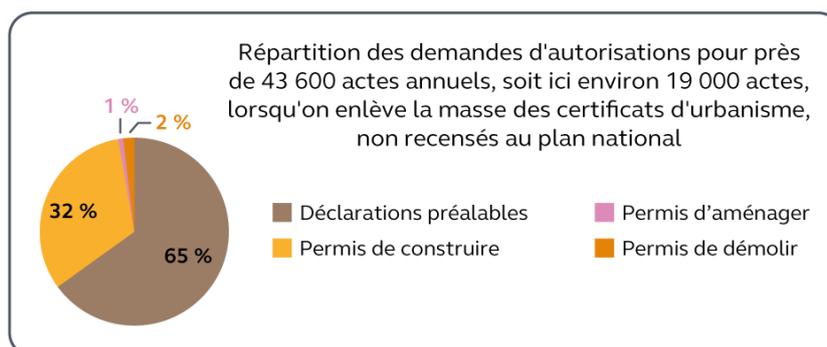
<sup>59</sup> 28 contrôles en région Auvergne-Rhône-Alpes et Nouvelle Aquitaine, (cf. annexe n° 5), et 14 collectivités hors de ces deux régions (Brest, Toulouse, Saint-Ouen-sur-Seine, Houilles, Métropole du Grand Paris).

Pour les autres actes d'urbanisme que les permis de construire<sup>60</sup>, ce sont les déclarations préalables qui se démarquent nettement. Elles concernent des travaux de faible envergure.

Les chiffres nationaux révèlent une grande majorité de permis de construire qui diffèrent de ceux de l'échantillon utilisé pour le compte de la présente enquête. La base de données constituée à partir des contrôles territoriaux est précise et conduit à émettre l'hypothèse que la base nationale ne recense *a priori* pas toutes les déclarations préalables.

À l'inverse, l'échantillon des communes contrôlées confirme la place marginale, constatée au plan national, des permis de démolir et des permis d'aménager, qui sont plutôt le fait des professionnels de la promotion immobilière.

#### Graphique n° 5 : la répartition des seules demandes d'autorisation



Source : rapports des chambres régionales des comptes – cf. annexe n° 2

Un autre enseignement ressort de l'échantillon contrôlé. Dans les plus petites communes, par rapport au nombre d'habitants, le *ratio* des autorisations du droit des sols (ADS) à traiter est cinq fois plus élevé, que dans les grandes villes, étant rappelé qu'un permis en milieu urbain peut concerner un immeuble collectif de plusieurs logements, alors qu'en milieu plus rural il s'agira généralement d'une maison individuelle.

<sup>60</sup> Les permis de construire modificatifs ont été regroupés avec les permis de construire.

## **C - Les délais d'instruction et l'obtention de la réponse**

Le délai d'instruction des demandes d'autorisation du droit des sols, comme celui des déclarations de fin de chantier, sont très encadrés. Cet encadrement est en faveur des pétitionnaires, il est censé leur donner des droits et les protéger de toute lenteur à leur égard.

Pour l'instruction, le délai<sup>61</sup> ne commence à courir qu'à compter de la complétude du dossier. L'enquête a permis de constater que les délais sont très majoritairement respectés.

D'après la majorité des services instructeurs et des pétitionnaires interrogés, les délais légaux apparaissent appropriés. En revanche, quelques pratiques non justifiées demeurent, telle la demande de pièces complémentaires non obligatoires (cf. chapitre II/VI-A).

Les demandes d'autorisation sont très majoritairement<sup>62</sup> accordées. Le principal fondement des refus réside dans la non-conformité au règlement du PLU(i).

En Nouvelle Aquitaine par exemple, les refus de permis sont essentiellement motivés par des dispositions de la loi Littoral, du plan de prévention des risques d'incendies de forêts (PPRIF), ou le respect du rayon de débroussaillage (50 mètres), mais aussi du fait de l'utilisation d'une procédure inadéquate, comme le dépôt d'une déclaration préalable de travaux à la place d'une demande de permis de construire.

En Auvergne-Rhône-Alpes, le taux de décisions favorables sur les demandes de permis de construire est évalué à près de 70 à 80 %, selon la collectivité ou l'EPCI, et les motifs de refus sont le plus souvent fondés sur le non-respect de la réglementation en matière de risques.

## **D - Des coûts d'instruction variables et insuffisamment connus**

Au-delà des coûts supportés pour la confection des documents de planification traités dans la première partie du rapport, l'instruction des autorisations du droit des sols et leur suivi constituent un autre poste de dépenses des collectivités locales, qui apparaît aussi mal appréhendé.

---

<sup>61</sup> Article R. 423-23 du code de l'urbanisme : « ... a) Un mois pour les déclarations préalables ; b) Deux mois pour les demandes de permis de démolir et pour les demandes de permis de construire portant sur une maison individuelle, ... c) Trois mois pour les autres demandes de permis de construire et pour les demandes de permis d'aménager ».

<sup>62</sup> Entre 60 et 80 % selon les années.

## 1 - Le montant inégal des coûts de l'instruction des autorisations du droit des sols

La loi ALUR a mis fin, le 1<sup>er</sup> juillet 2015, à l'instruction gratuite des autorisations du droit des sols (ADS) par les services de l'État, pour les communes appartenant à des agglomérations de plus de 10 000 habitants.

De nombreuses intercommunalités ont proposé aux communes membres de prendre le relai et de mettre en place un service d'instruction commun dont les modalités pratiques et financières sont réglées par voie conventionnelles sur le fondement de l'article L. 5211-4-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT).

Les coûts du service d'instruction des autorisations du droit des sols, qui sont déclinés dans ces conventions de prestations de service, facturés par les EPCI aux communes membres, ou qui sont estimés par les communes qui gèrent leur propre instruction, ne sont pas déterminés de façon identique. Il est donc malaisé de les comparer.

La plupart définit un tarif par type d'acte instruit selon le nombre d'heures passées à instruire, en s'inspirant de la pondération utilisée par les services de l'État<sup>63</sup>, avec la notion « d'équivalent permis de construire ». Les coûts complémentaires de masse salariale correspondants aux agents qui interviennent en surplus, en amont comme en aval de l'acte instruit, ne sont pas décomptés.

Plusieurs types de pratiques ont pu être constatées.

À Saint-Étienne Métropole, la facturation moyenne d'un acte instruit est de l'ordre de 300 €. La métropole facture une déclaration préalable à la commune pour 210 €, un permis de construire simple pour 300 €, un permis d'aménager pour 360 €, un certificat de conformité pour 110 € et une autorisation de travaux (accessibilité) pour 200 €. Cette facturation a représenté en 2021 pour la ville de Saint-Étienne<sup>64</sup> un coût de 235 000 €.

Dans le cas de la commune de Lormont<sup>65</sup>, et après retraitement des données financières de la commune, l'instruction d'un permis pour une maison individuelle est estimée à 467 €, la demande de permis de construire présentée par un promoteur à 779 €, un dossier considéré comme complexe à 3 115 €, et la déclaration préalable à 78 €.

---

<sup>63</sup> Un PC vaut 1, un PA vaut 1,2, un PD vaut 0,8, une DP vaut 0,7, un CU de type A vaut 0,2 et un CU type B vaut 0,4 (document de l'AMF et de l'ADCF « instruction des autorisations d'urbanisme : les enjeux d'une nouvelle organisation locale »).

<sup>64</sup> Elle fait instruire en moyenne annuelle 220 PC sur 1 158 ADS hors CU.

<sup>65</sup> Gironde, 23 500 habitants.

La commune de Saint-Genis-Pouilly<sup>66</sup>, qui gère ses propres autorisations du droit des sols, estime son coût moyen de dossier entre 86 € et 209 €<sup>67</sup>, soit un coût moyen annuel de 138 €, mais sans être en mesure d'expliquer ni le mode de calcul ni les importantes variations observées.

La commune d'Audenge<sup>68</sup> estime entre 40 000 et 45 000 € le coût annuel moyen de l'instruction de ses autorisations du droit des sols pour environ 690 actes instruits par son EPCI dont 175 permis de construire. La communauté de communes de la Châtaigneraie cantalienne à 73 600 € en moyenne, entre 2018 et 2022 pour 630 actes dont 200 de permis de construire.

Certaines collectivités n'ont pas été en mesure de fournir une estimation du coût de l'instruction comme la commune de Royan<sup>69</sup> ou de Gujan-Mestras<sup>70</sup>.

À noter que certains EPCI ont fait le choix de la gratuité pour leurs membres comme la communauté de communes médoc-Atlantique<sup>71</sup> (communes de Vendays-Montalivet et commune de Grayan-et-l'Hôpital) et celle de la Pointe du Médoc<sup>72</sup> (commune de Vensac) ou aussi pour les 13 communes membres de la communauté de communes de la Châtaigneraie cantalienne qui sont au règlement national d'urbanisme (RNU)<sup>73</sup>.

L'appréciation de la performance des services d'instruction des autorisations du droit des sols (ADS) des collectivités locales est complexe. Les services préfectoraux rencontrés au cours de la présente enquête ont rappelé, qu'un agent devait pouvoir traiter en moyenne 300 « équivalent permis de construire » par an. Comparer le nombre d'actes instruits par agent est délicat dans la mesure où des actes de même dénomination peuvent représenter des degrés de difficulté d'instruction variables.

Le coût annuel comparé des instructions, par les intercommunalités, peut représenter une part 15 fois plus importante dans le budget de fonctionnement des petites communautés par rapport à celui des grandes agglomérations<sup>74</sup>.

---

<sup>66</sup> Ain, 14 274 habitants.

<sup>67</sup> Selon les années entre 2015 et 2022.

<sup>68</sup> Gironde, 9000 habitants.

<sup>69</sup> Charente-Maritime, 19 000 habitants surclassée 47 500 habitants.

<sup>70</sup> Gironde, 21 600 habitants.

<sup>71</sup> Gironde, 27 230 habitants.

<sup>72</sup> Gironde, 15 000 habitants.

<sup>73</sup> Cantal, 21 000 habitants.

<sup>74</sup> Les chambres régionales des comptes Auvergne-Rhône-Alpes et Nouvelle-Aquitaine ont, dans leurs rapports, sur la commune et la métropole de Saint-Etienne (Loire), sur la commune de Grenoble et la métropole de Grenoble-Alpes - Métropole (Isère), sur la commune de Saint-Genis-Pouilly (Ain), sur la communauté de communes de la Châtaigneraie cantalienne (Cantal) et sur commune de Royan (Charente-Maritime) préconisé de mettre en place un outil de suivi analytique afin de mieux suivre ce poste de dépenses dans les collectivités concernées.

## 2 - La place des ressources humaines

Le nombre d'agents affectés aux services de l'urbanisme (planification et instruction des autorisations du droit des sols) des collectivités territoriales varie selon la taille de la collectivité, et de son spectre de compétences. Cela dépend également de leur choix de mobiliser des ressources en interne ou de compter sur des consultants et assistants à maîtrise d'ouvrage (AMO) externes.

Grenoble Alpes métropole dispose d'une ingénierie de 17 agents, soit 15,4 équivalents temps plein (ETP) à la planification urbaine, dont 13 pour le PLU(i) et quatre pour la gestion des risques. S'y ajoutent 5,2 ETP (un de catégorie A, quatre de catégorie B et un de catégorie C)<sup>75</sup> pour la gestion des autorisations du droit des sols mutualisées.

Saint-Étienne métropole a fait le choix d'externaliser davantage la planification urbaine, elle compte neuf ETP (sept de catégorie A, un de catégorie B et un de catégorie C), mais elle est dotée d'un service instructeur mutualisé important avec 11,7 ETP (dont 0,9 de catégorie A et 10,8 de catégorie B) pour les autorisations du droit des sols, hors ville centre, et 9,3 ETP (deux de catégorie A, 1,8 de catégorie B et 5,5 de catégorie C) pour les autorisations du droit des sols de Saint-Étienne.

La ville de Grenoble a un service instructeur des autorisations du droit des sols qui comprend 15,7 ETP, dont 11,7 (trois de catégorie A, 6,8 de catégorie B et 1,9 de catégorie C) sont chargés de l'instruction, et quatre ETP (quatre de catégorie C) notamment pour le suivi administratif des dossiers d'autorisations du droit des sols.

Les services instructeurs intercommunaux de la communauté d'agglomération du bassin d'Aurillac (CABA)<sup>76</sup> dans le Cantal comptent 7,7 ETP.

La commune de Royan est dotée de 3,5 ETP pour la planification urbaine et de deux instructeurs des autorisations du droit des sols.

La commune de Saint-Genis-Pouilly gère l'instruction de ses autorisations du droit des sols avec deux ETP et une assistante administrative, la commune de Gujan-Mestras avec sept ETP, celle de Lormont avec 3 ETP et une quotité de chef de service.

---

<sup>75</sup> Catégories dans la fonction publique territoriale.

<sup>76</sup> Communauté d'agglomération du bassin d'Aurillac. Elle instruit les ADS de 62 communes dont 37 relèvent d'un autre EPCI.

Peu de collectivités locales contrôlées ont été en mesure de quantifier financièrement le coût de la masse salariale correspondant à la planification urbaine et à l'instruction des autorisations du droit des sols.

Grenoble-Alpes métropole évalue entre 2016 et 2022, à environ 982 000 € le coût annuel de la masse salariale de la planification urbaine soit environ 57 845 € annuels par ETP, et à environ 182 000 € le coût annuel de celle de l'instruction des autorisations du droit des sols, soit environ 54 000 € annuels par ETP. Le taux élevé d'agents experts de catégorie A de la filière technique territoriale explique que ces montants soient plus élevés que la moyenne répertoriée dans les observatoires de l'emploi territorial.

Ainsi, pour l'élaboration des documents d'urbanisme, comme pour l'instruction ou le contrôle des autorisations du droit des sols, le ratio pour 10 000 habitants va de 0,5 ETP pour une métropole, jusqu'à 3,4 pour une petite intercommunalité.<sup>77</sup>

Les services de l'État<sup>78</sup>, quant à eux, ont connu différents mouvements de réorganisation qui les ont conduits à diminuer et redéployer leurs effectifs.

### **3 - La charge des recours contre les autorisations et les documents d'urbanisme**

Les collectivités sont peu précises sur les coûts des contentieux liés à la planification urbaine et à l'instruction des autorisations du droit des sols.

Certaines prétextent de l'assurance « protection juridique » qui les lie à un cabinet d'avocat désigné pour ne pas être en mesure de communiquer un montant de budget alloué aux contentieux de l'urbanisme qui pourtant sont nombreux.

Toutefois, la communauté d'agglomération du Pays de Gex estime à près de 100 000 € ses dépenses de contentieux d'urbanisme sur la période 2015 à 2022.

---

<sup>77</sup> Pour 10 000 habitants : Saint-Étienne métropole : 0,51 ETP, Grenoble : 0,99 ETP, Royan : 1,05 ETP, CABA : 1,44 ETP, Lormont : 1,5 ETP, Saint-Genis-Pouilly : 2,1 ETP, Gujan-Mestras : 3,4 ETP, communauté de communes Dronne et Belle : 2,5 ETP.

<sup>78</sup> Sur les sept ETP dont dispose la DDT de la Loire, deux sont affectés au contrôle de légalité, contre trois pour le département de l'Ain, la DDT de l'Isère déclare n'affecter qu'un ETP pour l'urbanisme de la ville et de la métropole de Grenoble.

## **II - Des décisions parfois difficiles à comprendre pour les pétitionnaires**

Les pétitionnaires peuvent se voir opposer des décisions de refus d'autorisation, ou des demandes de compléments de dossier qu'ils étaient dans l'incapacité d'anticiper. L'incompréhension qu'elles engendrent est alors ressentie comme un préjudice.

### **A - Les aléas pesant sur l'autorité qui délivre l'autorisation**

#### **1 - Du fait du retrait d'une autorisation d'urbanisme**

En dérogation du droit commun codifié aux articles L. 242-1 et suivants du code des relations entre le public et l'administration, le permis de construire, acte individuel créateur de droit, peut être retiré par l'administration dans un délai de trois mois après sa délivrance, dans les conditions de l'article L. 424-5 du code de l'urbanisme.

La combinaison des articles L. 122-1 et L. 211-2 du code des relations entre le public et l'administration prévoit que la décision de retrait est soumise à une procédure contradictoire. Elle ne peut intervenir qu'après que la personne intéressée a été à même de présenter des observations écrites et, le cas échéant, sur sa demande, des observations orales.

En outre l'acte retiré doit obligatoirement être illégal. À titre d'exemple, lorsque l'auteur de l'acte était incompétent ou lorsque certaines dispositions législatives du code de l'urbanisme ou du PLU n'ont pas été respectées, etc.

Une fois le délai de trois mois expiré, le maire n'a pas de possibilité de retirer un permis, même illégal. Seul un permis obtenu de manière frauduleuse peut être retiré sans délai, puisqu'il ne crée pas de droit acquis (Conseil d'État, 16 août 2018, n° 412663, *Société NSHHD*), sans toutefois s'exonérer de respecter la procédure contradictoire.

#### **2 - En raison de la révision de la carte des risques**

Le pétitionnaire peut recevoir un refus d'autorisation alors qu'il détenait un certificat d'urbanisme indiquant que son opération était possible. Source évidente d'incompréhension, voire acte fondateur d'un contentieux, cette situation pourrait être facilement évitée en améliorant l'information du pétitionnaire.

Dans la mesure où l'apparition d'un nouveau risque ou la révision d'une servitude d'utilité publique est susceptible d'empêcher la délivrance de l'autorisation d'urbanisme et la réalisation de son projet, il conviendrait d'en informer rapidement le pétitionnaire. La direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP), comme les associations d'élus, insistent sur l'utilité de cette information, qui pourrait également mentionner l'impact produit par ce changement sur son certificat d'urbanisme.

## **B - Les incertitudes liées à des procédures spécifiques**

L'enquête des juridictions financières a permis de recueillir les avis d'une soixantaine<sup>79</sup> de pétitionnaires qui venaient d'obtenir une autorisation du droit des sols, répartis au hasard dans les collectivités contrôlées.

Bien que l'échantillon ne peut être considéré comme représentatif<sup>80</sup>, il est riche d'enseignements, détaillés en annexe n° 4. Les trois principaux sont la qualité de l'accueil par les services en mairie, le respect des délais d'instruction, ainsi que les multiples modifications à apporter à leur projet sur demande des services instructeurs.

Chacun de ces pétitionnaires a recouru à l'intermédiation de notaires<sup>81</sup>. À ce titre, le Conseil national du notariat a constitué un observatoire pertinent des désagréments rencontrés par leurs clients en phase de réalisation d'une construction nouvelle. Les points d'achoppements signalés ont d'ailleurs été corroborés par les cabinets d'avocats spécialisés, consultés dans le cadre de l'enquête.

---

<sup>79</sup> En Auvergne-Rhône-Alpes et Nouvelle-Aquitaine.

<sup>80</sup> Aucun des pétitionnaires ne venait de se voir notifier un refus à leur demande, bien que certains ont fait état de refus antérieurs ; ils sont pour l'essentiel porteurs de projets de maisons individuelles, même s'il y a parmi les projets un bâtiment agricole, une pension de famille et un bâtiment collectif de plusieurs appartements.

<sup>81</sup> Un notaire est un officier public et ministériel chargé d'authentifier les actes pour le compte de ses clients (vente immobilière, contrat de mariage, acte de donation, par exemple). Le notaire a également un rôle de conservation des actes et un rôle de conseil juridique. Il est obligatoire de passer par le notaire pour la réalisation de certains actes.

Les incompréhensions se cristallisent lorsqu'il existe une incertitude sur une procédure spécifique qui impacte la demande d'autorisation (par exemple les études « au cas par cas <sup>82</sup> » (« clause filet »), la mise à jour des études d'impact) ou sur les délais de dénouement des autorisations (loi sur l'eau, archéologie, etc.).

Dans ce cadre, le Conseil national du notariat préconise la généralisation d'une procédure de « certificat de projet » qui permettrait de donner de la visibilité sur l'ensemble des autorisations qui vont être nécessaires.

Depuis 2022, les pouvoirs publics ont instauré le principe de la « clause filet », pour éviter que des projets qui se situent au-dessous des seuils de déclenchement d'une étude d'impact, ne passent automatiquement au travers de celle-ci.

Avec l'apparence d'une simplification, puisque la liberté est laissée au maire ou au pétitionnaire, « au cas par cas », de saisir les missions régionales d'autorité environnementale, et d'engager si cela semble justifié une étude d'impact, ce dispositif alourdi, fragilise la délivrance de certaines autorisations d'urbanisme, puisque cette procédure est quasi systématiquement activée par l'autorité compétente, par simple précaution. En outre, une fois la procédure déclenchée, les collectivités déplorent un manque de dialogue avec les missions régionales d'autorité environnementale, avant l'expression formelle de leur avis sur le projet concerné.

La pertinence d'engager ou non une étude « au cas par cas » devrait être décidée non par l'ordonnateur ou le pétitionnaire, mais par l'autorité environnementale, sur demande de l'autorité qui instruit l'autorisation du droit des sols.

---

<sup>82</sup> Il s'agit de la « clause-filet » (décret n° 2022-422 du 25 mars 2022 relatif à l'évaluation environnementale des projets.) qui vise à neutraliser l'effet de seuil qui permet à certains projets d'échapper à toute évaluation environnementale, à la manière d'un filet à fine maille, d'où son nom. Répondant à une exigence du Conseil d'État, le décret crée un nouvel article R. 122-2-1 du code de l'environnement qui prévoit : que l'autorité compétente soumet à l'examen « au cas par cas » tout projet, y compris de modification ou d'extension, situé en deçà des seuils fixés à l'annexe de l'article R. 122-2 et dont elle est la première saisie, que ce soit dans le cadre d'une procédure d'autorisation ou d'une déclaration, lorsque ce projet lui apparaît susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement ou la santé humaine (au regard des critères énumérés à l'article R. 122-3-1). Si le choix est fait d'en appeler à la « clause filet », cette décision est rendue dans un délai de quinze jours maximum à compter du dépôt de dossier de première autorisation ou déclaration. Le maître d'ouvrage est alors tenu de soumettre son projet à la procédure d'examen « au cas par cas ».

Par ailleurs, les pétitionnaires-promoteurs, de leur côté, sont souvent confrontés à une pré-procédure officieuse (cf. chapitre II/VI-A), qui consiste à faire valider en amont, sans base légale, le principe même du dépôt d'une autorisation, avant son dépôt officiel. Cette procédure, souvent longue et incertaine, n'est par hypothèse, formalisée dans aucun document, procès-verbal ou acte notarié.

Enfin, le Conseil national du notariat souligne que les pétitionnaires sont souvent déstabilisés par l'imprévisibilité des prescriptions des architectes des bâtiments de France, dont ils peinent à percevoir la cohérence au sein d'un même département. La direction générale des patrimoines et de l'architecture (DGPA) indique qu'à l'échelle nationale, plus de 200 000 conseils sont dispensés chaque année par les architectes des bâtiments de France (ABF) en amont du dépôt de la demande d'autorisation, notamment lors de permanences dans les communes. Ils permettent de mieux orienter les demandeurs dans la définition de leurs projets et de leur bonne insertion dans les sites protégés pour leur intérêt patrimonial. Toutefois, la question de l'incompréhension et de l'hétérogénéité des avis conformes demeure.

La DGPA précise qu'en cas d'avis défavorable de l'ABF, deux types de recours<sup>83</sup> peuvent être activés, respectivement à l'initiative de l'autorité compétente ou à celle du demandeur. En 2022, sur les 532 000 avis émis par les ABF, 930 ont fait l'objet d'un recours. Parmi eux, 97 ont été examinés en commission régionale du patrimoine et de l'architecture (CRPA) et 45 ont été accueillis favorablement par les préfets de région. Si le nombre de recours augmente régulièrement, le pourcentage d'avis réformés est stable depuis plusieurs années. Les possibilités de recours et les modalités pratiques pour exercer ce droit figurent explicitement dans les avis émis par les ABF, bien que le nombre des recours (0,17 %) conduise à s'interroger sur la bonne connaissance par les pétitionnaires de la possibilité qui leur est offerte d'introduire un recours.

---

<sup>83</sup> L'autorité compétente en matière d'urbanisme peut adresser au préfet de région un recours à l'encontre de l'avis de l'ABF dans un délai de sept jours à compter de la réception de l'avis. Le préfet de région dispose de deux mois pour statuer, après avis de la commission régionale du patrimoine et de l'architecture (CRPA), organe collégial où siègent notamment des élus et des représentants d'associations. Le silence du préfet de région vaut décision implicite d'acceptation du recours.

Le demandeur peut également former un recours auprès du préfet de région à l'encontre d'un refus d'autorisation ou d'opposition à déclaration préalable, fondé sur un avis défavorable de l'ABF, lequel lui est notifié dès que l'ABF s'est prononcé défavorablement. Dans cette procédure, le demandeur peut faire appel à un médiateur désigné par le président de la CRPA. Le préfet de région statue dans un délai de deux mois, en consultant si nécessaire la CRPA. En cas de silence, le recours est rejeté.

Ces difficultés conduisent les promoteurs et leurs acheteurs à en tenir compte dans les avant-contrats. Le délai de réalisation fait toujours l'objet de négociations : le promoteur souhaitant un délai court et le bénéficiaire, futur acquéreur<sup>84</sup>, un délai plus long pour se prémunir des aléas pouvant intervenir et mettre en difficulté l'opération. Les délais entre la signature de la promesse de vente et la vente définitive, sont souvent trop longs, pouvant induire une renégociation du prix de vente, qui peut aussi intervenir lorsque la collectivité ne souhaite pas que le promoteur utilise l'intégralité de la constructibilité autorisée par les documents d'urbanisme.

## **C - Des dispositions légales vécues comme des sanctions**

### **1 - Le risque du sursis à statuer**

Pour le pétitionnaire, l'intérêt principal d'un certificat d'urbanisme réside dans la cristallisation de la situation juridique et fiscale du terrain concerné par son projet de construction, applicable à sa date d'obtention sur une durée de dix-huit mois, à l'exception notable des règles de préservation de la sécurité ou de la salubrité publique.

Le certificat d'urbanisme a traditionnellement pour objectif premier de prémunir des changements, fréquents en droit de l'urbanisme, de législation et de PLU. Autre avantage, il est attaché au terrain concerné et non à la personne qui en a fait la demande, les droits retracés dans un certificat d'urbanisme sont transmissibles.

Pour autant, cette cristallisation peut s'effacer et il peut lui être opposé un sursis à statuer pour cause d'enclenchement de l'élaboration d'une révision ou d'une modification des documents d'urbanisme sur le territoire concerné.

Ainsi, lorsqu'une décision de sursis à statuer est prise (article L. 424-1 du code de l'urbanisme), les propriétaires des terrains auxquels a été opposé le refus d'autorisation de construire ou d'utiliser le sol peuvent mettre en demeure la collectivité, ou le service public qui a pris l'initiative du projet, de procéder à l'acquisition de leur terrain dans les conditions et délai mentionnés aux articles L. 230-1 et suivants.

Le sursis à statuer vient remettre en cause les effets de la cristallisation.

La cristallisation est contrebalancée par ce mécanisme de sursis à statuer pour interrompre certaines demandes d'autorisation d'urbanisme déposées notamment pendant la période d'élaboration d'un nouveau PLU.

---

<sup>84</sup> L'acquéreur est en quelque sorte le pétitionnaire de second rang.

Cette mesure de sauvegarde permet à l'autorité compétente de différer sa décision pour se prononcer sur une demande de permis ou, en cas d'opposition ou de prescription, sur une déclaration préalable. Ce sursis a pour effet d'interdire temporairement au pétitionnaire le droit de réaliser le projet pour lequel il a fait sa demande ou déclaration. La décision de sursis doit être motivée, et le sursis ne peut pas excéder deux ans, voire trois ans.

Dès qu'une demande de permis de construire fait l'objet d'un sursis à statuer, l'effet cristallisateur d'un certificat d'urbanisme obtenu préalablement ne joue plus et l'administration est fondée à appliquer, à la demande du permis de construire, les règles du nouveau PLU.

**Le sursis à statuer ne peut être mis en œuvre  
que sous certaines conditions**

- sur les demandes d'autorisation concernant des constructions, installations ou opérations qui seraient de nature à compromettre ou à rendre plus onéreuse l'exécution du futur plan local d'urbanisme (PLU, PLU(i)) ;
- à l'intérieur du périmètre d'une opération d'intérêt national (OIN), lorsque des travaux, des constructions ou des installations sont susceptibles de compromettre ou de rendre plus onéreuse la réalisation d'une opération d'aménagement ;
- à compter de la publication de l'acte créant une zone d'aménagement concerté (ZAC), lorsque des travaux, des constructions ou des installations sont susceptibles de compromettre ou de rendre plus onéreux l'aménagement et l'équipement de la ZAC ;
- à compter de la décision de l'autorité administrative prenant en considération la création d'un parc national (PN), sur les demandes d'autorisation concernant des travaux, constructions et installations projetés dans les espaces ayant vocation à figurer dans le cœur du parc national et qui auraient pour effet de modifier l'état des lieux ou l'aspect des espaces concernés ;
- dès la date d'ouverture de l'enquête préalable à la déclaration d'utilité publique (DUP) d'une opération, sur les demandes d'autorisation concernant des travaux, constructions ou installations à réaliser sur des terrains devant être compris dans cette opération ;
- lorsque des travaux, des constructions ou des installations sont susceptibles de compromettre ou de rendre plus onéreuse l'exécution de travaux publics ;
- lorsque des travaux, constructions ou installations sont susceptibles de compromettre ou de rendre plus onéreuse la réalisation d'une opération d'aménagement (sauf pour les ZAC, qui sont concernées par les dispositions précitées).

En décembre 2020, le Conseil de Paris a engagé la révision du plan local d'urbanisme (PLU Bioclimatique) de la Ville, dont le projet a été arrêté par délibération du 5 juin 2023. Bien que vraisemblablement soumis au vote du Conseil de Paris en fin d'année 2024 seulement, ce plan local d'urbanisme bioclimatique a déjà un impact sur l'instruction des demandes d'autorisation d'urbanisme : « *tout projet de constructions, installations ou opérations de nature à compromettre ou à rendre plus onéreuse l'exécution du futur PLU pourra donner lieu à un sursis à statuer, dès lors qu'a eu lieu le débat sur les orientations générales du PADD du PLU bioclimatique de la Ville de Paris* » (L. 153-11 code de l'urbanisme).

Seuls les pétitionnaires se prévalant d'un certificat d'urbanisme antérieur au 16 novembre 2021, date du débat sur le projet d'aménagement et de développement durable (PADD), ne courent pas le risque de se voir opposer un « sursis à statuer », quand bien même leur projet ne serait pas conforme au règlement du futur PLU, tel qu'il sera finalement arrêté.

## **2 - La révocation d'un projet par le droit de préemption urbain**

Dans son principe, le droit de préemption urbain, qui ne s'applique pas partout, ne présente pas de difficultés. Seuls les propriétaires d'un bien situé dans une zone définie (droit de préemption urbain) par une collectivité (commune ou établissement public de coopération intercommunale) en vue de la réalisation d'opérations d'aménagement urbain doivent, en priorité, proposer la vente du bien à cette collectivité. C'est ce que l'on appelle couramment le « droit de préemption ». Le propriétaire du bien n'est pas libre de vendre son bien à l'acquéreur de son choix.

Même si la commune n'a pas sincèrement l'intention d'acquérir tous les biens dans les zones où s'applique le DPU, cette pratique légale, lui permet d'une part de disposer d'un observatoire des prix des transactions sur son territoire, et d'autre part d'exercer une forme de pression sur la spéculation potentielle, qui par ricochet peut impacter tout le territoire communal.

Pour obtenir la position de la collectivité à l'égard du bien préemptable deux conditions doivent être réunies : la volonté explicite du propriétaire du bien de le vendre, et la détermination effective d'un candidat d'en faire l'acquisition, traduite dans une déclaration d'intention d'aliéner (DIA) après établissement d'un avant-contrat. Cette deuxième condition permet à la collectivité de statuer en connaissance d'un prix. Pour le porteur d'un projet, elle constitue une inconnue qui pèse sur son dossier jusqu'à un stade avancé.

Il en va de même dans le cas de l'exercice du droit de préemption des terrains faisant l'objet de projets d'aménagements commerciaux.

Comme, *in fine*, c'est le juge des expropriations qui établira le prix en cas de désaccord, il pourrait être envisagé d'anticiper la déclaration d'intention de la collectivité à un stade plus précoce, sur demande des parties. Un propriétaire devrait pouvoir formellement obtenir une réponse de la commune sur son intention de faire valoir sa priorité d'acquisition, lorsqu'il a l'intention de se séparer d'un bien préemptable.

### 3 - L'opposabilité insuffisante du permis tacite

Le permis est tacitement accordé si aucune décision n'est notifiée au demandeur à l'issue du délai d'instruction. Les contrôles effectués montrent que dans les petites communes, mal dotées en services instructeurs, la pratique du permis tacite représente jusqu'à 80 % des réponses aux demandes d'autorisation (particulièrement pour les déclarations préalables), alors que dans les grandes villes, assistées par les services mutualisés de l'intercommunalité, ce taux est marginal, en dessous de 8 % (souvent autour de 2 %).

Le permis tacite peut aussi naître à l'expiration du délai d'instruction, d'une demande abusive de pièces complémentaires ne respectant pas les pièces listées par le code de l'urbanisme, notamment au regard de la nature du projet, ou ne respectant pas le délai réglementairement prévu pour la demander comme vu précédemment.

Celui-ci présente néanmoins quelques fragilités. Ainsi, le Conseil supérieur du notariat indique que « *le problème des autorisations tacites se rencontre lorsqu'il s'agit de prouver à des tiers que l'on en dispose* » et que le promoteur du projet est en capacité d'apporter la preuve du contenu exact des pièces qui ont été déposées.

#### La question du permis tacite

Quand un programme immobilier doit être vendu à des particuliers, l'acheteur veut avoir la certitude que le promoteur est bien titulaire d'un permis de construire qui l'autorise à construire ce qu'il lui vend.

S'il s'agit d'un permis express, le pétitionnaire dispose d'une version du permis dont la totalité des pièces sont revêtues d'un cachet de l'autorité instructrice. L'acheteur peut donc voir que le plan de son appartement, ou de sa maison, a bien été validé par l'autorité.

Lorsque le permis est tacite, la réalité de l'autorisation est plus difficile à appréhender, dans la mesure où il faut se livrer à une analyse :

- de la réalité de ce qui a été demandé, c'est-à-dire de la liste et du contenu exact des pièces composant la demande (ce qui a été demandé est-il conforme à ce qui est vendu ?),
- du fait que l'on se trouve bien dans un cas où un permis tacite est possible (ce n'est pas possible dans toutes les zones et tous les secteurs du droit de l'urbanisme),
- et du bon écoulement, sans interruption, des délais permettant de revendiquer un permis tacite.

Par ailleurs, le code de la construction impose la production d'une garantie financière d'achèvement délivrée par un établissement bancaire.

Lorsque le banquier garantit l'achèvement, il garantit à l'acquéreur le paiement des frais nécessaires à la construction d'un objet défini par le permis. Ce garant est confronté à son tour à cette difficulté et risque de devoir garantir, d'une certaine manière, l'existence même du permis, ce qui va au-delà de ce que la loi lui commande.

Le permis tacite est un droit acquis pour le pétitionnaire. Son utilisation serait néanmoins confortée si un système probatoire permettait à son détenteur d'apporter aux tiers (acquéreur et banquier) la preuve des éléments composant sa demande, c'est-à-dire des plans et formulaires déposés au service instructeur, dans ces conditions l'appréhension du contenu de ce qui a été tacitement autorisé serait possible. Pour ce faire, sur simple demande du pétitionnaire, du déclarant ou de ses ayants droit, l'autorité compétente pourrait devoir délivrer un certificat contenant une copie du dossier indiquant la date à laquelle celui-ci a été déposé puis transmis au préfet. Les associations d'élus considèrent qu'une attestation de ce type permettrait de sécuriser le pétitionnaire.

Les dispositions de l'article R.424-13 du code de l'urbanisme<sup>85</sup> répondent à cette exigence, mais rien n'est prévu si l'autorité compétente n'y défère pas. Certes, la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages

---

<sup>85</sup> Article R. 424-13 : « en cas de permis tacite ou de non-opposition à un projet ayant fait l'objet d'une déclaration, l'autorité compétente en délivre certificat sur simple demande du demandeur, du déclarant ou de ses ayants droit. »

Ce certificat mentionne la date d'affichage en mairie ou la date de publication par voie électronique de l'avis de dépôt prévu à l'article R. 423-6.

En cas de permis tacite, ce certificat indique la date à laquelle le dossier a été transmis au préfet ou à son délégué dans les conditions définies aux articles L. 2131-1 et L. 2131-2 du code général des collectivités territoriales.

(DHUP) indique qu'en l'absence de délivrance du certificat dans un délai de deux mois, le demandeur pourra réaliser un recours en excès de pouvoir contre cette décision. Faire appel à l'office du juge, déjà fort chargé en matière de contentieux de l'urbanisme, pose la question de l'instauration d'une sanction, complémentaire de la possibilité de recours.

## **D - Les défaillances dans les échanges informels préalables**

Les communes ou les EPCI attribuent la faiblesse des taux de refus et des taux de recours contentieux contre des décisions d'autorisation, aux temps de dialogue avec les pétitionnaires et à leurs efforts pour désamorcer en amont les possibles conflits.

À l'inverse des décisions qui concernent les documents d'urbanisme, les autorisations du droit des sols ne sont pas décidées par l'instance délibérante mais directement par le maire, ou, le cas échéant, par le président de l'intercommunalité, notamment pour celles qui impactent les ZAC intercommunales. En amont de ces décisions, il est fréquent que plusieurs instances, plus ou moins formelles, auditionnent les porteurs de projets et soient consultées et associées pour former la décision qui constituera l'autorisation ou le refus : comité technique, groupe de travail, commissions de l'urbanisme, conférence des maires.

Lorsque les conseils, les dialogues en amont, ou les contrôles en aval, d'une autorisation sont défaillants, les recours ont tendance à se multiplier. La ville de Ciboure, dans les Pyrénées-Atlantiques, est un exemple de la forte exposition des autorisations d'urbanisme à un risque contentieux.

Pour Ciboure, c'est le cas notamment des permis de construire délivrés par le maire, qui font régulièrement l'objet de recours gracieux<sup>86</sup>, voire, en cas d'infructuosité de ces derniers, de recours en annulation devant le juge administratif (environ 6,5 % des permis délivrés). Les recours sont le plus souvent engagés par des particuliers, ou par des représentants des associations de protection de certains quartiers, et plus rarement par des sociétés (non-conformité d'une clôture ; travaux réalisés sans autorisation ; transformation d'un garage en habitation sans autorisation ; non-respect du permis de construire).

En réalité, le dialogue préalable et la concertation en amont ne suffisent pas à dissuader les requérants procéduriers qui utilisent les recours comme élément retardateur d'un projet.

---

<sup>86</sup> Cf. chapitre 2, VIII, sur les recours.

## **E - Les éventuelles contreparties financières**

Les autorisations (ADS) peuvent assurer deux types de recettes pour les collectivités locales qui les accordent. D'une part une taxe d'aménagement payée systématiquement par tous les pétitionnaires, avec quelques cas d'exonérations possibles<sup>87</sup>, et d'autre part, des participations négociées au cas par cas, qui impliquent en contrepartie la réalisation d'équipements identifiés ou identifiables.

### **1 - La taxe d'aménagement**

La fiscalité de l'urbanisme a été profondément remaniée en 2012 : les différentes taxes et participations locales d'urbanisme ont été fondues dans une nouvelle taxe d'aménagement entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> mars 2012<sup>88</sup>.

La part communale sert à financer les équipements publics liés au développement de la commune, et la part départementale finance les actions de protection des espaces naturels sensibles, elle sert également au financement du conseil d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement (CAUE) du département.

La taxe est à payer par le pétitionnaire, à la suite de l'obtention d'une autorisation d'urbanisme : permis de construire, permis d'aménager, déclaration préalable de travaux. Elle est également due en cas de construction ou d'aménagement sans autorisation ou en infraction à l'autorisation accordée.

### **2 - Le cadre négocié du projet urbain partenarial (PUP)**

Le PUP n'est pas une taxe mais une participation qui conditionne l'obtention du permis de construire. C'est un financement contractualisé au bénéfice de la collectivité, mais dont les éléments constitutifs sont souvent imparfaitement exécutés et peu suivis par les parties.

---

<sup>87</sup> Les constructions destinées au service public ou d'utilité publique ; les locaux d'habitation et d'hébergement bénéficiant d'un prêt locatif aidé d'intégration ; certains locaux des exploitations ou coopératives agricoles ainsi que des centres équestres ; les aménagements prescrits par des plans de prévention des risques ; la reconstruction à l'identique d'un bâtiment détruit depuis moins de dix ans, ainsi que la reconstruction suite à un sinistre sur un autre terrain sous certaines conditions.

<sup>88</sup> Au 1<sup>er</sup> janvier 2014 à Mayotte.

L'article L. 311-3-2-II du code de l'urbanisme prévoit que l'assemblée délibérante de la collectivité compétente en matière de plan local d'urbanisme peut fixer un périmètre au sein duquel l'ensemble des constructeurs devront participer au financement des équipements publics par convention.

Il s'agit d'une alternative au régime de la fiscalité de l'urbanisme, puisqu'elle entraîne l'exonération de la part communale de la taxe d'aménagement pour une durée maximale de dix ans, la part départementale restant due.

Le PUP permet aux communes, aux établissements publics, au représentant de l'État dans le cadre d'opérations d'intérêt national (OIN), ou à certaines collectivités territoriales ou établissements publics dans le périmètre d'une grande opération d'urbanisme, d'assurer le préfinancement d'équipements publics par des personnes privées (propriétaires fonciers, aménageurs ou constructeurs) *via* la conclusion d'une convention.

Les équipements publics financés par les constructeurs sont ceux qui, non seulement sont rendus nécessaires par les opérations de construction ou d'aménagement initiées par ces derniers, mais aussi ceux qui répondent aux besoins des futurs habitants ou usagers du projet.

La convention de PUP ne peut être signée que dans les communes dotées d'un plan local d'urbanisme, ou d'un document en tenant lieu, tel qu'un plan de sauvegarde et de mise en valeur d'un secteur sauvegardé. Dans ces communes, la convention PUP ne peut être signée que pour des projets situés dans les zones urbaines ou les zones à urbaniser.

#### **Les règles qui président à la mise en œuvre d'un PUP**

La commune doit s'assurer que le montant des sommes perçues au titre des PUP est supérieur à ce qu'elle aurait pu percevoir si elle avait appliqué la taxe d'aménagement. Chaque convention de PUP mentionne les délais de réalisation des différents équipements et prévoit qu'en cas de non-réalisation ou de réalisation partielle, la collectivité s'engage à rembourser intégralement le promoteur des sommes indûment perçues. Dans les collectivités étudiées, il est peu évident de savoir quels équipements ont été réalisés. En effet, les conventions indiquent, par exemple, que la commune s'engage à construire un groupe scolaire ou une extension d'un groupe scolaire, mais sans préciser celui qui sera concerné par l'opération.

L'échantillon de l'enquête rend pertinente la nécessité de mener une expertise nationale sur le bienfondé de cette procédure : sur son meilleur rendement que la taxe d'aménagement, ou sur la réalité du respect des engagements exprimés dans la convention.

## **F - La nécessité de clarifier la définition des destinations et sous-destinations selon les PLU ou les PLU(i)**

Le changement de destination consiste à modifier l'affectation de tout ou partie d'un bâtiment.

Il y a changement de destination lorsqu'on passe, par exemple, d'une habitation à un commerce, d'un bâtiment agricole à un local de bureaux ou lorsqu'on passe d'une sous-destination à une autre sous-destination, par exemple d'un logement à un hébergement.

La difficulté réside dans le fait que les règles applicables ne sont pas les mêmes entre les PLU(i) « Alurisés<sup>89</sup> » et les PLU « non Alurisés », ainsi que ceux engagés avant le 1<sup>er</sup> juillet 2023. Un certain nombre de PLU sont toujours dans cette situation d'être « non Alurisés »<sup>90</sup>.

Cet état du droit est source d'insécurité juridique, tant pour la commune que pour le constructeur. Malgré la publication de plusieurs décrets<sup>91</sup>, les décisions du Conseil d'État<sup>92</sup> et de la cour d'appel de Paris<sup>93</sup>, la situation reste complexe, avec des PLU « non Alurisés » régis par un texte qui énumère neuf destinations et des PLU(i) « Alurisés » par un texte qui énumère cinq destinations et 23 sous-destinations<sup>94</sup>.

Un projet jadis soumis à autorisation d'urbanisme en est désormais dispensé, du fait qu'il ne constitue plus un changement de destination ni même de sous-destination, alors que ce projet implique des travaux de modification de structures porteuses ou de la façade du bâtiment – par exemple le cas d'un établissement de santé que l'on voudrait transformer en bureaux administratifs (deux sous-destinations d'une même destination au sens du nouveau régime).

---

<sup>89</sup> Un PLU « Alurisé » est un PLU qui est devenu PLU(i).

<sup>90</sup> Comme celui de Paris, et de toutes les villes de l'agglomération sans PLU(i).

<sup>91</sup> Décret n° 2015-783 du 28 décembre 2015 Décret n° 2020-78 du 31 janvier 2020 et décret n° 2023-195 du 22 mars 2023.

<sup>92</sup> Conseil d'État, 7 juillet 2022, n° 454789.

<sup>93</sup> Cour d'appel de Paris, 20 mai 2021, n° 19PA00986.

<sup>94</sup> Le Conseil d'État considère par exemple que la transformation d'une boucherie en supérette n'entraîne pas de changement de destination soumis à autorisation, dès lors qu'en application des articles en vigueur, les deux activités relèvent de la même sous-destination « artisanat et commerce de détail » au sein de la destination « commerce et activités de services ». L'application des anciennes destinations réglementées par le PLU aurait conduit à considérer l'existence d'un changement entre les destinations « artisanat » et « commerce », permis de construire ou déclaration préalable (Conseil d'État, 7 juillet 2022, n° 454789).

L'autorité compétente ne peut alors s'opposer à un projet susceptible d'entrer en contradiction avec les règles de son PLU. Pour autant, et c'est le paradoxe, si un projet est dispensé de toute autorisation d'urbanisme, la violation d'une règle d'urbanisme, édictée par un PLU, constitue toujours une infraction pénale.

Cette ambiguïté mérite d'être levée. La direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP) indique avoir une parfaite connaissance de ce problème, et rappelle que plusieurs tentatives de clarifications ont échoué. Selon elle, la possibilité d'une telle clarification pourrait être réexaminée dans le cadre de nouveaux projets de textes législatifs ou réglementaires.

### **III - Des contrôles trop rares et une filière de compétences à renforcer**

Le chemin qui précède la réalisation d'une construction est long. La dernière étape, celle du contrôle, ne doit pourtant pas être négligée car c'est elle qui détermine au final la conformité. Or, les collectivités ne disposent pas de services suffisamment étoffés pour assumer sereinement ce rendez-vous.

#### **A - Les déclarations de fin de chantier**

À la fin des travaux, le titulaire d'une autorisation d'urbanisme (ou la personne qui a dirigé les travaux) est tenu d'adresser une déclaration attestant l'achèvement et la conformité des travaux (DAACT) à la mairie (permis de construire, permis d'aménager ou déclaration préalable), au regard de l'autorisation d'urbanisme accordée. En fonction du projet, il faut joindre, le cas échéant, à la DAACT les attestations établies par des experts indépendants, certifiant le respect de certaines règles de construction : attestation d'accessibilité, prise en compte de la réglementation environnementale RE2020, ou thermique RT2012, attestation acoustique, attestation parasismique et de résistance aux vents.

À compter de la date de réception en mairie de la déclaration, l'autorité compétente dispose d'un délai de trois mois pour contester la conformité des travaux au permis ou à la déclaration. Lorsqu'aucune décision n'est intervenue dans le délai prévu, une attestation de conformité est délivrée sous quinzaine, sur simple demande du bénéficiaire de l'autorisation. Ce délai est porté à cinq mois dans certains cas particuliers listés par l'article R. 462-7 du code de l'urbanisme.

Dans un arrêt récent (CE, 26 novembre 2018, *Sormonte*, n° 411991), la jurisprudence a donné une portée nouvelle à la DAACT et à la procédure de récolement de l'article L.462-2 du code de l'urbanisme.

L'article L.462-2 alinéa 2 du code de l'urbanisme précise : « *Passé ce délai, l'autorité compétente ne peut plus contester la conformité des travaux* ». C'est l'interprétation de cet alinéa qui a donné lieu à l'arrêt « *Sormonte* » du Conseil d'État. Ce dernier en a déduit que « *l'épuisement du délai dépouille l'autorité administrative de son pouvoir de « mise en demeure », mais également de celui d'exiger du propriétaire qui envisage de faire de nouveaux travaux sur la construction, qu'il présente une demande de permis ou dépose une déclaration portant également sur des éléments de la construction existante, au motif que celle-ci aurait été édifiée sans respecter le permis de construire précédemment obtenu ou la déclaration préalable précédemment déposée* ».

Cette décision incite fortement les constructeurs à déposer une DAACT, car elle vaut certificat de conformité vis-à-vis de l'administration une fois passé trois mois<sup>95</sup>. Elle devrait, dans la même logique, conduire les autorités compétentes à redoubler de vigilance dans la réalisation des opérations de contrôle.

## B - L'insuffisance des contrôles

La police de l'urbanisme permet de sanctionner le non-respect des règles d'urbanisme. Les infractions les plus fréquemment rencontrées portent sur la réalisation de travaux sans autorisation préalable ou non conformes à l'autorisation délivrée (permis de construire, d'aménager, de démolir ou déclaration préalable).

L'article L. 480-1 du code de l'urbanisme prévoit que « *lorsque l'autorité administrative et, au cas où il est compétent pour délivrer les autorisations, le maire ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale compétent ont connaissance d'une infraction de la nature de celles que prévoient les articles L. 480-4 et L. 610-1, ils sont tenus d'en faire dresser procès-verbal* ».

De fait, les contrôles de chantier, comme les récolements des travaux, demeurent exceptionnels, et les démolitions sur constat d'infraction sont rares.

---

<sup>95</sup> Le juge pénal reste compétent pour sanctionner les irrégularités, qu'il y ait ou non un certificat de conformité.

## **1 - La faiblesse des contrôles pendant et après chantier**

La loi du 27 décembre 2019<sup>96</sup>, « engagement et proximité », a instauré un système d'astreintes administratives, mais en pratique, les contrôles, pendant<sup>97</sup> et après chantier, restent très limités, voire inexistant.

La quasi-totalité des communes et EPCI contrôlés dans le cadre de l'enquête en Auvergne-Rhône-Alpes et Nouvelle Aquitaine ne vérifie pas l'exécution des autorisations d'urbanisme alors que le pouvoir de police de l'urbanisme est un pouvoir de police spécial du maire<sup>98</sup>.

Dans ces communes et EPCI, peu de moyens sont alloués à cette mission. Peu d'entités ont édicté un règlement intérieur de police de l'urbanisme. Le nombre de procès-verbaux dressés est anecdotique et les astreintes administratives pouvant être enjointes depuis 2020 ne sont pas mises en œuvre.

Les EPCI qui proposent dans le cadre des prestations de service d'instruction mutualisées, une formule de contrôle, comme la métropole de Grenoble ou celle de Saint-Étienne, connaissent peu de retours, excepté pour cette dernière qui a indiqué que neuf communes ont opté pour le contrôle effectué dans le cadre des certificats de conformité.

Par ailleurs, les déclarations d'ouverture de chantier, obligatoires, ne sont souvent présentes que dans la moitié des dossiers vérifiés. Les déclarations d'achèvement n'y figurent, quant à elles, que très rarement, même quand celles-ci concernent des programmes immobiliers d'ampleur. Cette absence de suivi ne permet pas aux communes de s'assurer que le permis de construire n'est pas devenu caduc.

Prenant la mesure de cette carence, les collectivités organisent progressivement leurs services pour être à même de réaliser les contrôles.

## **2 - Une procédure de contrôle-récolement peu respectée**

La procédure de récolement des travaux consiste en un contrôle de conformité, effectué par l'administration qui a délivré l'autorisation de travaux, ou qui ne s'y est pas opposée (permis tacite – article L 462-2 du code de l'urbanisme – cf. chapitre II/II-C). Une majorité des communes contrôlées (entre 60 et 80 %) lors de la présente enquête, reconnaît n'avoir réalisé que très peu d'opérations de récolement. Pourtant celles-ci sont obligatoires dans plusieurs situations :

---

<sup>96</sup> Loi relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique.

<sup>97</sup> En application de l'article L. 461-1 du code de l'urbanisme.

<sup>98</sup> Seule la commune de Saint-Médard, parmi les communes contrôlées, procède depuis longtemps à des opérations quasi-exhaustives de récolement.

- lorsque les travaux concernent un immeuble inscrit au titre des monuments historiques,
- lorsqu'il s'agit de travaux relatifs aux immeubles de grande hauteur,
- lorsqu'il s'agit de travaux réalisés à l'intérieur d'un espace ayant vocation à être classé dans le cœur d'un futur parc national,
- lorsqu'il s'agit de travaux réalisés dans un secteur couvert par un plan de prévention des risques naturels prévisibles, ou par un plan de prévention des risques technologiques établi en application du code de l'environnement, ou par un plan de prévention des risques miniers établi en application du code minier,
- lorsqu'il s'agit de travaux réalisés dans les sites patrimoniaux remarquables et dans les sites classés ou en instance de classement, ce récolement, conformément à l'article R. 462-7 du code de l'urbanisme, doit se faire en liaison avec l'architecte des Bâtiments de France.

Les non-conformités relevées lors des visites de récolement peuvent donner lieu à régularisation ou à un relevé d'infraction (modifications de façades non déclarées, matériaux non validés, cotes, altimétries et emprises non respectées, etc.). Dans ces cas, une mise en demeure de mise en conformité est notifiée au pétitionnaire, soit par dépôt d'un permis modificatif, soit par la réalisation de travaux en règle.

En cas de régularisation impossible, la commune peut imposer la démolition de la construction, ce qui est très rare.

Lorsque les travaux sont conformes à l'autorisation, une attestation de non-contestation est délivrée, en principe, dans un délai de trois à cinq mois<sup>99</sup> à compter de la date de réception en mairie de la déclaration attestant l'achèvement et la conformité des travaux (DAACT).

Par exemple, dans la métropole de Bordeaux les procès-verbaux pour défaut d'autorisation d'urbanisme ont représenté entre 2016 et 2021, un peu plus des trois-cinquièmes des procès-verbaux dressés, dont 83 % pour la seule commune de Bordeaux.

La direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP) indique que l'attention du ministre chargé de l'urbanisme est régulièrement appelée par les élus, sur les difficultés rencontrées pour combattre les constructions illégales ou édifiées en méconnaissance d'une autorisation d'urbanisme.

---

<sup>99</sup> La commune a trois mois pour contester la conformité des travaux. Ce délai est porté à cinq mois lorsque les travaux portent sur un immeuble inscrit au titre des monuments historiques ou situé dans un secteur sauvegardé ou encore si les travaux sont réalisés dans un secteur couvert par un PPRN, PPRT ou PPRM. Sans réponse de la municipalité dans ces délais, les travaux sont considérés achevés et conformes.

La DHUP, comme les associations d'élus, fait un constat pessimiste considérant que s'il est toujours possible d'intensifier les actions de sensibilisation, cette voie risque néanmoins de se heurter à la question des moyens disponibles, plus particulièrement du côté des collectivités (effectifs et qualifications). Il serait souhaitable qu'un rappel régulier aux collectivités locales soit effectué, notamment à l'occasion des retours des contrôles de légalité, sur le fait qu'il leur appartient d'assurer un contrôle effectif sur les fins de chantier et sur l'exécution de leurs propres décisions d'urbanisme.

### 3 - Le suivi des infractions et des démolitions

La majeure partie des infractions aux règles d'urbanisme sont des délits punis d'une amende possiblement complétée d'une peine d'emprisonnement inférieure à 10 ans. Les infractions concernent notamment la réalisation de travaux sans autorisation ou non conformes à l'autorisation obtenue. Le délai de prescription, de six ans, démarre une fois les travaux totalement terminés. Passé ce délai il n'y a plus de poursuites pénales. Toutefois, la commune peut engager la responsabilité civile du propriétaire avec l'obligation de réparer le préjudice, dans la limite de 10 ans à compter de l'achèvement des travaux. Elle saisit alors le tribunal judiciaire en vue de faire ordonner la démolition ou la mise en conformité de la construction.

La démolition d'une construction prononcée par le juge reste une entreprise difficile. En effet, la Cour de cassation a jugé que : « *Le principe de la réparation intégrale du dommage n'impose pas aux juges d'ordonner la démolition que réclame la partie civile, mais de définir les modalités les plus appropriées à la réparation de celui-ci* »<sup>100</sup>.

Le Conseil constitutionnel<sup>101</sup> saisi le 2 juin 2020 par le Conseil d'État d'une question prioritaire de constitutionnalité a confirmé le jugement de la Cour de cassation.

Selon le ministère de la justice, sur la période 2015-2022, 1 936 mesures de démolition des constructions irrégulières ont été prononcées, dont 1 875 dans le cadre de condamnations visant une infraction principale réprimée par le code de l'urbanisme, soit en moyenne 234 par an<sup>102</sup>.

---

<sup>100</sup> Cass. Crim. 12 juin 2019, n° 18-81.874.

<sup>101</sup> JORF n° 0188 du 1<sup>er</sup> août 2020, texte n° 135.

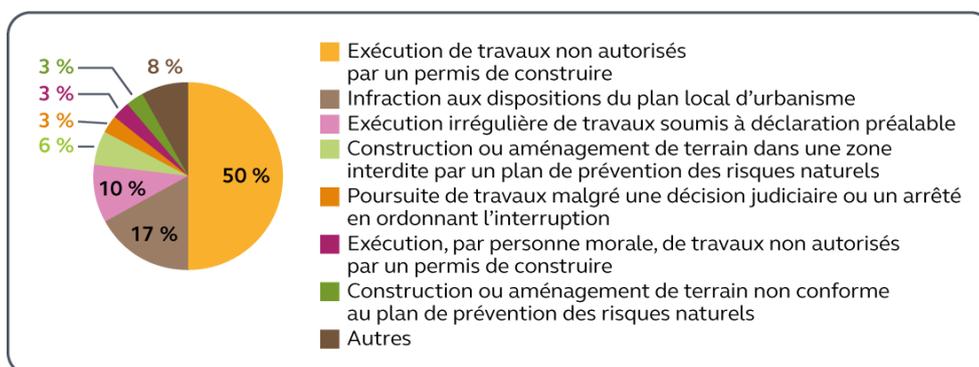
<sup>102</sup> Les données chiffrées sont extraites du « Système d'information décisionnelle (SID) », source statistique produite par la sous-direction des statistiques et des études (SDSE, service statistique ministériel) du secrétariat général du ministère de la justice, à partir des données enregistrées par les utilisateurs de l'applicatif Cassiopée dans les juridictions de première instance, compétentes en matière délictuelle.

**Tableau n° 5 : nombre de mesures de démolition des constructions irrégulières prononcées pour non-respect du code de l'urbanisme**

Année	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Total période
Nombre	249	236	250	269	242	145	234	250	1 875

Source : SG-SDSE SID/CASSIOPEE-Traitement DACG/PEPP

**Graphique n° 6 : nombre de mesures de démolition des constructions irrégulières prononcées selon l'infraction principale visée dans la condamnation entre 2015 et 2022**



Source : SG-SDSE SID/CASSIOPEE-Traitement DACG/PEPP

Une mesure de démolition des constructions irrégulières a ainsi été prononcée 928 fois dans le cadre de condamnations visant une infraction principale d'exécution de travaux non autorisés par un permis de conduire, soit une moyenne annuelle de 116, représentant 0,06 % des autorisations accordées.

### **C - Le nécessaire renforcement des compétences techniques et administratives de la filière**

L'organisation en matière d'urbanisme des collectivités territoriales, se répartit en général entre un service de planification urbaine, chargé d'élaborer la règle, et un service d'instruction des autorisations du droit des sols chargé de l'interpréter et de l'appliquer.

Les services de planification urbaine disposent de personnels dotés de compétences d'ingénierie pointues, aptes à intégrer les complexités de l'urbanisme et pouvant faire l'interface avec les assistants à maîtrise d'ouvrage (AMO) externes.

En revanche, les services des autorisations du droit des sols, selon qu'ils sont communaux ou intercommunaux, sont composés majoritairement d'agents de la filière administrative ou technique de catégorie C ou B, rarement A. Les effectifs sont très variables selon le périmètre d'instruction de la collectivité concernée.

De leur côté, les services de l'État, qui ne disposent pas toujours de toute l'expertise nécessaire, ont dû s'adapter aux nouvelles compétences des collectivités territoriales, aux nouvelles normes ou procédures d'urbanisme, et à celles de la gestion des risques naturels ou technologiques, alors même qu'ils étaient confrontés à des réorganisations internes successives.

La présente enquête fait apparaître que les préfetures décrivent une organisation assez similaire, où les effectifs sont alloués d'une part, pour l'instruction des autorisations du droit des sols relevant de la compétence de l'État (règlement national d'urbanisme, opération d'intérêt national, etc.), d'autre part pour l'élaboration, voire l'élaboration itérative, avec les collectivités territoriales, des documents de gestion des risques et de planification, et enfin pour le contrôle de légalité *stricto sensu*.

En premier lieu, des agents demeurent affectés à l'instruction des autorisations du droit des sols y compris lorsque la compétence a été transférée au niveau intercommunal, constituant ainsi les interlocuteurs de proximité dans le parcours du pétitionnaire. La plupart des collectivités contrôlées maintiennent en moyenne deux agents pour ces tâches de proximité (exemples des communes de Vendays-Montalivet, Vensac, Grayan-et-l'Hôpital, Naujac-sur-Mer, Ascain ou Ciboure).

En second lieu, ces services sont confrontés à un enjeu d'attractivité et de formation. La technicité, l'évolution permanente et l'exigence de la matière traitée découragent un certain nombre d'agents, engendrant un *turn-over* important dans ces services. C'est ainsi qu'à la communauté d'agglomération du Bocage-Bressuirais, le service qui assure l'instruction pour le compte des communes est dirigée par une directrice contractuelle<sup>103</sup>.

L'enquête des juridictions financières révèle ainsi que la formation des agents, à la prise de poste comme au cours de leur vie professionnelle, est insuffisante, en dépit des offres de stage proposées par le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) et de la nouvelle formation qualifiante expérimentée en 2023. Les représentants d'élus locaux ou de l'administration centrale ont souligné que cette formation ne semblait pas assez étoffée et pertinente pour accompagner la montée en compétence des personnels territoriaux, alors que l'État se retire,

---

<sup>103</sup> Voir annexe n° 3.

logiquement, de la filière. La disparition, sans qu'elles soient remplacées, des écoles nationales de référence en matière de connaissance de l'urbanisme explique en partie l'insuffisance constatée en la matière.

Pour assister les pétitionnaires dans leur démarche et dans la définition de leur projet, beaucoup de collectivités, grandes et moyennes, proposent des consultations gratuites d'architectes-conseil, en plus des aides que peuvent apporter les services instructeurs, voire les élus eux-mêmes.

Plus rarement, interviennent les conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement (CAUE)<sup>104</sup>, investis d'une mission d'intérêt public par la loi sur l'architecture du 3 janvier 1977. Leur activité<sup>105</sup> est financée par la fiscalité<sup>106</sup> et d'éventuelles subventions complémentaires.

Les organismes de formation des agents publics, qu'ils soient territoriaux ou des services déconcentrés de l'État, doivent renforcer leurs dispositifs de formation des services de l'urbanisme, notamment ceux qui ont en charge l'instruction des décisions d'urbanisme.

Un tel accompagnement de l'ingénierie locale pourrait permettre d'améliorer l'attractivité du métier de l'instruction de l'urbanisme.

#### **IV - Des pétitionnaires confrontés à des exigences « hors des textes » et la subsistance d'un contentieux de masse**

En dépit du caractère normatif de la planification et de la procédure d'autorisation, les demandeurs doivent composer avec des demandes additionnelles, parfois en décalage avec le droit opposable et souvent sans base légale, qui complexifient la démarche, accroissent l'incertitude quant à son issue et nourrissent le contentieux. Le contrôle de légalité exercé par le préfet ne permet pas de passer au crible toutes les situations, et les déférés préfectoraux sont rares.

---

<sup>104</sup> Ils ont pour objectif de promouvoir la qualité de l'architecture, de l'urbanisme et de l'environnement dans leur territoire départemental, car l'architecture, les paysages et le patrimoine sont d'intérêt public.

<sup>105</sup> Les CAUE n'effectuent pas de prestations contre rémunération. Ils se mettent plus généralement au service des collectivités pour les aider dans la définition de leurs projets d'urbanisme. Ils sont plus rarement au contact direct des pétitionnaires, exception faite de quelques aménageurs.

<sup>106</sup> Cf. § B.1.E.

## A - Des zones grises hors des textes

### 1 - L'extra légal (charte, cahier de la qualité résidentielle, etc.)

Ce qui pouvait apparaître comme un phénomène anecdotique et marginal, semble être une pratique répandue.

Quel que soit leur intitulé, *charte de promoteurs, charte de frugalité, charte de l'habitat et de la construction favorables à la santé, charte de l'urbanisme et du cadre de vie, charte du développement durable, charte urbaine, architecturale et paysagère, cahier de la qualité résidentielle, fiches de lots, etc.*, ces documents ne sont juridiquement pas opposables et contredisent ou alourdissent le PLU ou le PLU(i) en vigueur.

Cet « urbanisme négocié » est une démarche revendiquée par certains élus, largement répandue dans les villes moyennes et les grandes villes.

Parfois appuyées par le CAUE pour les élaborer, « les chartes de promoteurs », que ceux-ci sont vivement encouragés à signer, sont présentées comme des documents à vocation pédagogique pour exprimer en langage accessible le contenu du règlement des PLU(i). L'idée étant que les administrés, parfois riverains des projets de constructions, puissent être parfaitement informés des exigences de la mairie à l'égard des pétitionnaires. Dans les faits, ces documents – à vocation pédagogique ou venant en complément du PLU – comportent parfois des dispositions contraires au PLU (densité par exemple) ou que le respect du code de l'urbanisme ne permet pas de rendre opposable.

La commune de Lormont (Gironde), par exemple, dispose de plusieurs documents « complémentaires » au PLU : le « cahier de la qualité résidentielle » et les « fiches de lot »<sup>107</sup>. Son service de l'urbanisme reconnaît que ces fiches servent, en particulier, à éviter une densification trop forte dans les projets de logements collectifs, en négociant à la baisse le nombre d'étages ou de logements envisagés par les promoteurs au regard des droits pourtant ouverts dans le PLU(i).

---

<sup>107</sup> La CRC Nouvelle-Aquitaine considère qu'à Lormont, une grande partie du contenu du cahier de la qualité résidentielle et des fiches de lot pourrait être incluse dans le PLU(i) sous forme d'orientations d'aménagement et de programmation (OAP), ou au sein du programme d'orientations et d'actions (POA).

Le statut juridique de ces documents n'a aucune base réglementaire contrairement à ce que leur usage pourrait laisser entendre. Leur fragilité juridique a été confirmée par l'annulation récente, par le tribunal administratif de Rouen<sup>108</sup>, d'une délibération municipale approuvant une « charte de l'urbanisme et du cadre de vie ».

La ville de Grenoble soumet le pétitionnaire à une instruction extra-légale assumée, en obligeant tous les pétitionnaires, à travers les pièces demandées lors de l'instruction du permis, à la signature de sa charte de l'habitat.

#### **La charte de l'habitat et de la construction favorable à la santé de Grenoble**

Inspirée par le rapport Girometti-Leclercq, la commune de Grenoble a souhaité se doter d'outils complémentaires au PLU(i) pour intervenir sur la problématique de la qualité du logement dans l'espace privé.

À la suite de la délibération du conseil municipal du 27 juin 2022, une charte « de l'habitat et de la construction favorable à la santé » est rédigée, après concertation, mais n'a pas été approuvée par le conseil municipal étant considérée comme non normative.

La charte, proposée à la signature des opérateurs professionnels comme des particuliers, expose les principes d'un urbanisme favorable à la santé et au bien-être, propice à une moindre exposition aux risques liés à la pollution.

Le cadre référentiel qui est présenté va au-delà de la réglementation en vigueur en matière de qualité des constructions et des aménagements. « Dépasser les règles en vigueur » est expressément préconisé notamment pour la végétation à introduire dans les projets.

S'agissant du choix des matériaux, la commune de Grenoble incite les signataires de la charte à franchir les limites de la réglementation, par exemple en excluant les menuiseries en PVC.

Les opérateurs doivent s'engager à remettre à la ville de Grenoble une fiche d'autoévaluation de leurs opérations concomitamment au dépôt du permis de construire. Elle précisera en quoi chaque opération répond favorablement aux orientations édictées dans la charte.

<sup>108</sup> Tribunal administratif de Rouen, *préfet de la Seine-Maritime contre commune de Bois-Guillaume*, 26 janvier 2023, n° 2202586.

La chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes a constaté que la commune de Grenoble fixe des objectifs collectifs en matière d'aménagement, d'habitat et de construction qui ne sont pas de simples intentions d'ordre général mais qui sont prescriptifs. Ces règles nouvelles, outre le fait de ne pas avoir été prévu par le législateur, ne sauraient relever de la compétence communale.

Combinée aux pratiques de demandes de pièces non règlementaires, la charte ajoute au pétitionnaire des obligations qui ne sont pas fondées sur le droit en vigueur et qui le mettent dans une position de devoir y souscrire faute de pouvoir obtenir son autorisation d'urbanisme.

Source : ROD Commune de Grenoble et Grenoble -Alpes Métropole, CRC Auvergne-Rhône-Alpes

L'agglomération de Bordeaux se révèle également très favorable à la mise en œuvre des chartes.

#### **Les chartes au sein du territoire métropolitain de Bordeaux**

Plusieurs communes du territoire métropolitain de Bordeaux se sont lancées dans la rédaction de chartes d'urbanisme. Outre la charte intitulée « bien construire à Bordeaux Métropole », Pessac dispose d'une « charte urbaine, architecturale et paysagère », Bègles a élaboré une charte de l'urbanisme intitulée « se loger et vivre à Bègles », Blanquefort une « charte paysagère et esthétique urbaine »; Mérignac a établi une « charte de l'urbanisme et de la qualité de la ville »; Bruges, Le Taillan-Médoc ont rédigé une « charte architecturale, urbaine et paysagère »; Martignas-sur-Jalle, élabore une « charte architecturale, paysagère et urbaine », Artigues près Bordeaux et Ambarès-et-Lagrave se sont dotées d'une « charte urbanistique et paysagère », et la commune de Floirac souhaite proposer un label « urbanisme résilient ». Comme le cas de Lormont, évoqué supra, d'autres communes de la métropole bordelaise, par exemple Le Haillan ou Saint Médard en Jalles, se sont également lancées dans la rédaction d'une charte en complément du PLU 3.1 mais sans portée réglementaire.

Source : RIOD Bordeaux Métropole CRC Nouvelle-Aquitaine

La question reste posée de leur non opposabilité, car les chartes ne sont *a priori* pas contraignantes et les volontés et souhaits identifiés ne sont pas des règles opposables.

#### *a) Au-delà des chartes, existent aussi des labels.*

Le label « bâtiment frugal bordelais » établi en mai 2021 préconise de « *faire mieux avec moins* », « *être bienveillant avec le territoire d'accueil* » et « *s'adapter au contexte de demain* ». Il « *vis* à promouvoir

*un bâtiment préservant les espaces de nature existants, adapté au territoire, tourné vers les filières locales, soucieux de l'usage et de la qualité de vie de ses occupants, tout en réduisant ses impacts climatiques* ». La labellisation n'est pas imposée au pétitionnaire : il s'agit d'une démarche volontaire. Il concerne à la fois les logements et l'immobilier tertiaire (hors quartier *Euratlantique*, opération d'intérêt national).

En 2021, une centaine de projets ayant obtenu une autorisation de permis de construire prenait en compte tout ou partie des critères de labellisation. Sans cadre juridique, le label est attribué provisoirement à la délivrance du permis de construire.

Selon la chambre régionale des comptes Nouvelle Aquitaine, dans un contexte marqué par un renchérissement du coût des matières premières et des charges salariales, la prise en compte de ce label susciterait indirectement une hausse des prix de la construction (environ 35 % en quatre ans) possiblement répercutée sur le prix des biens. Selon la collectivité, le label serait, à terme, une source d'économie réalisée notamment sur la consommation énergétique.

Certaines préconisations du label ne peuvent relever du PLU(i), car leurs critères dépassent le cadre juridique du domaine de l'urbanisme et relèvent d'autres législations<sup>109</sup>. Le PLU(i) ne peut imposer des matériaux particuliers pour la réalisation d'un projet immobilier, ni encadrer les réalisations intérieures. En revanche, dans le cas particulier de Bordeaux, certaines actions de ce type pourraient être intégrées dans le plan de sauvegarde et de mise en valeur (PSMV), en mesure, lui, d'imposer des prescriptions à l'intérieur du bâti.

Le code de l'urbanisme permet de contraindre, mais de façon très encadrée. Il existe des dispositions du code de l'urbanisme<sup>110</sup>, applicables dans les territoires dotés de PLU qui, en fonction de situations particulières, permettent de refuser un projet qui serait par ailleurs en adéquation avec les documents d'urbanisme.

Les différents cas prévus par le code de l'urbanisme correspondent à des situations précises, telles que porter atteinte à la salubrité ou à la sécurité publique, compromettre la conservation ou la mise en valeur d'un site ou de vestiges archéologiques, contrevenir à l'obligation de raccordement à un réseau de chaleur ou de froid, avoir des conséquences dommageables pour l'environnement, porter atteinte au caractère ou à l'intérêt des lieux avoisinants, aux sites, aux paysages naturels ou urbains ainsi qu'à la conservation des perspectives monumentales.

---

<sup>109</sup> Par exemple, la mise en œuvre du cycle de vie des matériaux : législation relative à la réduction des déchets.

<sup>110</sup> Articles R. 111-2, R. 111-4, R. 111-24-1, R. 111-26 et R. 111-27.

*b) Si elles doivent subsister, ces contraintes, hors code de l'urbanisme, devraient reposer sur une base juridique avérée*

La charte, comme le label, outils d'un urbanisme « concerté », donnent lieu en pratique à des négociations avec les opérateurs pour les inciter à se conformer aux attentes de la commune, alors même que le projet initial serait en adéquation avec les prescriptions du PLU.

Pour les communes concernées, comme c'est le cas pour celle de Bordeaux, il conviendrait d'identifier les dispositions de la charte et du label qu'il serait souhaitable de rendre contraignantes et de modifier le PLU(i) en conséquence. Ceci, d'autant plus qu'au regard de la jurisprudence précitée<sup>111</sup>, ces dispositions pourraient être considérées comme ne relevant pas de la compétence de la commune, mais de l'intercommunalité.

La métropole de Bordeaux a indiqué vouloir engager dès 2024 un travail approfondi, avec les communes, dans le cadre de la préparation du nouveau PLU(i), pour distinguer les éléments des chartes et labels communaux devant trouver une traduction réglementaire, et ceux relevant d'orientations d'une autre nature.

Sans remettre en cause la légitimité des élus à avoir des exigences en matière de qualité des constructions dans leur commune, celles-ci doivent rester conformes au code de l'urbanisme et figurer dans le règlement du PLU(i), et non dans des documents complémentaires sans valeur normative. D'autant qu'il existe une multitude de procédures pour adapter, sans lourdeur excessive, les règles du document d'urbanisme (orientations d'aménagement et de programmation (OAP), modifications simplifiées, déclarations de projet, procédures intégrées, déclaration d'utilité publique, zone d'aménagement concerté (ZAC), etc.).

*c) « L'extra légal » apparaît parfois à la frontière du discrétionnaire*

Les porteurs de projets admettent devoir le plus souvent se conformer à ces contraintes, pour éviter des difficultés réputationnelles. S'ils saisissent le tribunal pour faire valoir leur droit légitime, le temps de

---

<sup>111</sup> Cf. décision du tribunal administratif de Rouen n° 2202586 du 26 janvier 2023 (préfet de la Seine-Maritime contre la commune de Bois-Guillaume) : « [...] Au vu de ses termes, et notamment de la nature de certains des « engagements » qu'elle prévoit, la « charte de l'urbanisme et du cadre de vie » de Bois-Guillaume doit être regardée comme imposant aux opérateurs immobiliers concernés des règles impératives relatives à la conception et à la réalisation de projets de construction, relevant, par leur nature, de la loi ou du règlement. Par suite, la commune de Bois-Guillaume n'était pas compétente pour imposer de telles prescriptions en matière d'urbanisme [...] ».

la décision judiciaires est rarement compatible avec la faisabilité ou la viabilité de leur projet. On constate tout de même que les promoteurs-pétitionnaires éconduits ont désormais tendance à saisir le tribunal pour faire primer le seul droit opposable en vigueur sur les territoires concernés.

La durée d'élaboration ou de révision des documents d'urbanisme n'est pas étrangère à l'instauration de textes extra légaux. Lorsqu'ils se retrouvent à devoir appliquer un PLU conçu par leurs prédécesseurs, les élus contournent l'obstacle du temps long en modifiant les règles.

Ainsi, le maire de Houilles (Yvelines) attend de sa charte du développement durable qu'elle fasse vivre la négociation sans tomber dans le fait du prince. La ville de Saint-Ouen-sur-Seine (Seine-Saint-Denis) qui est en pleine mutation avec l'avènement des Jeux Olympiques, bénéficie d'un dynamisme attirant de nombreux promoteurs immobiliers. Les élus indiquent que la charte leur permet surtout d'accélérer ces négociations, *« en annonçant dès le départ leurs attentes et leurs orientations »*. La municipalité s'estime en position pour privilégier les programmes qualitatifs. Ainsi, cette charte restreint la hauteur maximale des bâtiments à quatre étages, en contradiction avec son PLU(i), qui indique sept étages, afin de dédensifier le tissu urbain. Toutefois, si les promoteurs s'engagent sur des « critères d'innovation », non obligatoires mais encouragés, ils pourront obtenir un « bonus de constructibilité », la densité autorisée par le PLU(i) étant considérée ici comme un plafond.

La commune relève que *« la hauteur des bâtiments est souvent le point de négociation le plus compliqué avec les promoteurs, car il détermine leur rentabilité pour un même foncier »*. Pour la commune, *« le PLU(i) détermine un plafond en termes de hauteur, pas une obligation pour les villes, on peut construire moins haut, surtout dans une ville déjà très dense comme Saint-Ouen. Nous engageons donc les discussions avec les promoteurs sur cette base pour qu'ils comprennent nos attentes »*.

Pour autant, la seule norme réglementaire opposable aux pétitionnaires est le PLU(i), la commune de Saint-Ouen-sur-Seine ne peut à elle seule la considérer comme une simple norme plafond.

Pour la métropole de Brest, et un peu par exception, c'est dans l'attente de la révision en cours de son PLU(i), effectuée dans la suite de l'adoption récente de la loi « Climat et Résilience », qu'il a été décidé de travailler à une « charte partenariale d'engagements », dont la version finale est en cours de consolidation. Pour le maire de Brest, président de la métropole, *« Cette approche s'inscrit dans la mise en place d'un « urbanisme de projet », respectueux tant des règles qualitatives que des règles quantitatives présentes dans le PLU(i) depuis 2014, afin de faciliter*

*l'émergence de projets en accord avec le PLU(i). Sans modifier les règles du PLU(i), et sans y apporter de contrainte réglementaire nouvelle, la charte vise à faciliter le dialogue entre les parties (collectivités, professionnels de l'immobilier et de la construction et habitants) ». La charte semble s'inscrire ici comme un support de mise en œuvre du PLU(i), et non comme une voie de contournement.*

L'une des conséquences de ces pratiques<sup>112</sup> « d'urbanisme négocié » réside dans l'inutilité des certificats d'urbanisme (CU) obtenus par les promoteurs. De fait, les promoteurs renoncent à formuler une demande de certificat d'urbanisme par crainte d'un possible blocage à venir avec la collectivité<sup>113</sup>.

Dans le cadre de la contradiction, les associations d'élus, ne nient pas la montée en puissance de ces pratiques, et en justifient l'existence, notamment pour lutter contre la spéculation, et se mettre dans une perspective positive d'adaptation aux normes et usages sociaux et environnementaux. L'Association des maires de France, considère que « *les chartes sont utiles à un moment où la règle d'urbanisme ne suffit pas à elle seule à assurer la transversalité des politiques publiques à l'échelle du projet.* ». France urbaine admet dans ses réponses que « l'urbanisme négocié » est une pratique courante sans relever les questions que ces pratiques soulèvent quant à leur légalité.

La direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP) estime que les documents extra-légaux, comme les chartes d'urbanisme, sont connus de longues dates en matière d'application du droit des sols, mais qu'ils doivent rester non prescriptifs et se cantonner à expliquer le règlement du PLU.

Si la dimension pédagogique de ces chartes peut être admise comme le fait qu'elles participent à l'amélioration de la qualité des projets, elle ne saurait imposer des objectifs ou des prescriptions d'urbanisme normatives qui ne peuvent découler que des documents de planification urbaine prévus limitativement par le législateur et qui répondent à une procédure d'élaboration et des règles de compétences précises.

---

<sup>112</sup> Exemple en annexe n° 8 d'un cas à St Médard en Jalles : de l'urbanisme négocié à l'urbanisme contraint.

<sup>113</sup> La collectivité pouvant considérer qu'elle est mise devant le fait accompli.

## 2 - Les demandes parfois injustifiées de pièces complémentaires

La mise en place progressive de la dématérialisation des demandes d'autorisations devrait limiter le phénomène très répandu de demandes de pièces complémentaires parfois à juste titre, mais aussi parfois pour augmenter les délais d'instruction.

Contrairement à ce que pratiquent certains services instructeurs, les demandes de pièces complémentaires sont encadrées juridiquement, dans un sens de plus en plus restrictif <sup>114</sup>.

Pour autant cet usage a souvent été constaté. Ainsi, la ville de Grenoble renforce son instruction en phase amont, avec les demandes de pièces réglementaires non prévues aux articles L. 423-1 et R. 431-4 du code de l'urbanisme, des documents non réglementaires comme une notice d'hygiène alimentaire, une notice d'hygiène habitat, une attestation énergie qui renforce les objectifs de production d'énergie renouvelable, qui ne sont pas assortis de délai suspensif mais qui ont des effets juridiques collatéraux. L'objectif affiché est d'améliorer le projet du pétitionnaire en termes notamment de qualité architecturale ou d'insertion environnementale ou de sécurisation du projet en cas de contentieux.

Ces documents viennent alourdir le parcours des pétitionnaires, et génèrent des délais et des coûts supplémentaires.

Pour la communauté de communes de la Châtaigneraie cantalienne<sup>115</sup>, s'il n'a pas été relevé de dépassements des délais réglementaires au stade de la phase d'instruction, de fréquentes demandes de pièces complémentaires ont été demandées aux pétitionnaires par le « service unifié ADS ». Cette situation, qui allonge les délais de traitement des demandes, s'explique notamment par l'inexistence de contrôles de pré-instruction au niveau des communes, qui ne vérifient pas la conformité des dossiers déposés sous format papier avant leur transmission au « service unifié ADS ». Elle a pour effet, même involontairement de dégrader le service rendu aux pétitionnaires.

Par un arrêt du 9 décembre 2022, le Conseil d'État a toutefois jugé que *« le délai d'instruction n'est ni interrompu, ni modifié par une demande, illégale, tendant à compléter le dossier par une pièce qui n'est pas exigée en application du livre IV de la partie réglementaire du code de l'urbanisme. Dans ce cas, une décision de non opposition à déclaration*

---

<sup>114</sup> Les pièces demandées par le code de l'urbanisme sont en annexe n° 9.

<sup>115</sup> Au 1<sup>er</sup> janvier 2023, la communauté de la Châtaigneraie fédère 50 communes d'une population totale de 21 737 habitants, dont quatre communes seulement comptent plus de 1 000 habitants.

*préalable ou un permis tacite naît à l'expiration du délai d'instruction, sans qu'une telle demande puisse y faire obstacle* » (Conseil d'État, 9 décembre 2022, requête n° 454521).

Cette décision du Conseil d'État, favorable aux pétitionnaires, conduit les services instructeurs à ne demander que les pièces complémentaires figurant parmi celles exigées par le code de l'urbanisme (cf. annexe n° 9), au risque d'une décision implicite d'acceptation.

Jusqu'à présent, il était en effet jugé que, si l'illégalité d'une demande tendant à la production d'une pièce qui ne peut être requise était de nature à entacher d'illégalité le refus d'accorder l'autorisation demandée, elle ne pouvait en revanche « *avoir pour effet de rendre le pétitionnaire titulaire d'une décision implicite de non-opposition* » (Conseil d'État, 9 décembre 2015, commune d'Asnières-sur-Nouère, requête n° 390273).

La décision du 9 décembre 2022 opère donc un revirement de jurisprudence favorable au pétitionnaire, qui devra désormais être pris en compte par les services instructeurs.

### **3 - Une concertation pouvant conduire à l'enlisement des demandes**

L'efflorescence des « chartes » contraint parfois les promoteurs à un parcours qui s'apparente à celui d'un combattant. Bien que non obligatoires, plusieurs commissions peuvent constituer des passages « obligés » ou « recommandés » préalablement à l'instruction formelle de la demande d'autorisation. Ces instances permettent d'assurer la cohérence et la régularité des projets au regard des orientations des collectivités.

À Bordeaux, les projets d'envergure sont analysés par la commission métropolitaine des avant-projets (CMAP). Cette commission s'attache à vérifier la conformité au PLU. Une centaine de dossiers est étudiée tous les ans. La plupart des grands projets ne se limitent pas à un seul passage devant la CMAP. Un processus itératif peut conduire à la présentation d'un même projet à deux à trois séances de la commission. Selon les services instructeurs, ces itérations permettent de mûrir le projet, et d'organiser des consultations, par exemple de la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP) lorsque le projet se situe dans l'opération d'intérêt national. Elles permettraient aux promoteurs de gagner du temps en appelant leur attention sur des incompatibilités ou des non-conformités avec les documents d'urbanisme, comme si ces professionnels n'avaient pas les moyens de disposer d'une bonne maîtrise de ces documents dans une métropole comme Bordeaux.

Comme les CMAP, des ateliers de projets participent aussi d'un urbanisme « négocié » avec les professionnels.

Le comité local Unesco Bordeaux (CLUB) est également consulté dans le cadre de l'inscription sur la liste du patrimoine mondial de « Bordeaux, port de la Lune », par l'intermédiaire de l'architecte des bâtiments de France. Le CLUB ne donne pas d'avis de conformité. En théorie, il ne peut contraindre un projet. Son appréciation est cependant examinée avec soin dans la mesure où un avis défavorable pourrait conduire à un retrait d'agrément de l'Unesco<sup>116</sup>. Le comité ne comporte aucun élu. Les porteurs de grands projets (impliquant des évolutions importantes) sont invités à présenter les motifs de les mettre en œuvre. Un compte-rendu est communiqué au ministère de la culture<sup>117</sup> qui, en tant que de besoin, alerte l'Unesco.

Les services instructeurs de la métropole de Bordeaux, n'ont pas été en mesure de préciser la durée moyenne constatée pour instruire les demandes d'autorisation d'urbanisme. D'après eux, il serait régulièrement possible de délivrer une réponse dans les délais légaux. À défaut, un accord tacite interviendrait, pratique non souhaitée par les services comme par les élus, mais généralement, les services indiquent parvenir à délivrer ou à refuser les autorisations avant la fin du délai réglementaire. Les services disposent, depuis le 1er janvier 2022, d'un logiciel métier commun, dénommé Cart@ds, permettant la mise en œuvre d'un système de suivi des dossiers et d'alertes associées, lequel a précédé la dématérialisation des autorisations d'urbanisme.

En règle générale, ces étapes, antérieures à l'instruction, constituent un filtre de nature à vider la portée du certificat d'urbanisme. La date effective de dépôt de la demande d'autorisation étant le point de départ des délais légaux d'instruction, ces derniers ne commencent qu'à l'issue des étapes de « concertation ». Certains projets peuvent s'être enlisés après avoir respecté une procédure locale qui n'est adossée à aucun texte juridique opposable.

---

<sup>116</sup> Le comité du patrimoine mondial a par exemple retiré lors de sa 44<sup>ème</sup> session le bien « Liverpool – Port marchand » de la liste du patrimoine mondial de l'Unesco en raison de la perte irréversible des attributs qui transmettent la valeur universelle exceptionnelle du bien (atteinte à l'authenticité et à l'intégrité du site). Autres cas : la Vallée de l'Elbe à Dresde (Allemagne) et le sanctuaire de l'oryx arabe (Oman).

<sup>117</sup> Direction générale des patrimoines et de l'architecture.

## **B - Des contrôles de légalité ciblés mais trop peu fréquents**

Le permis de construire et les autres autorisations d'utilisation du sol, ainsi que le certificat d'urbanisme sont obligatoirement soumis au contrôle de légalité. À cette étape, le préfet sécurise juridiquement, pour chaque collectivité, l'application du droit des sols, la planification (PLU, schéma de cohérence territoriale (SCoT), carte communale) et l'ensemble des documents relatifs à l'aménagement.

Les services préfectoraux ne sont toutefois pas en mesure de contrôler l'ensemble des actes d'urbanisme. Sont ciblés les actes présentant les plus forts enjeux comme par exemple les autorisations du droit des sols (ADS) qui concernent des zones classées à risque (naturel ou industriel), ou bien fortement tendues. C'est par exemple le cas des zones littorales. Ainsi, sur 30 jugements rendus par le tribunal administratif de Bordeaux concernant des décisions d'urbanisme de la commune de Grayan-et-l'Hôpital adoptées entre 2016 et 2020, 24 l'ont été sur déféré préfectoral. Pour 14 d'entre elles, le juge administratif a suivi l'analyse du préfet.

Toutefois, lorsqu'il relève ou même pressent une irrégularité, le préfet peut demander à la collectivité de retirer ou de modifier l'acte en cause. Seuls les cas d'illégalités manifestes et répétées, ou si la collectivité ne réserve pas une suite favorable au recours gracieux, font l'objet d'un recours devant le juge administratif. Le préfet dispose de ce fait d'un pouvoir d'appréciation.

En pratique, et sur la globalité des contentieux portant sur les documents d'urbanisme, un faible pourcentage seulement relève de déférés préfectoraux. Ainsi, pour le tribunal administratif de Marseille, ils représentaient 15 saisines sur 522 en 2022, et une vingtaine sur 1 128 au tribunal administratif de Grenoble, soit environ 2 %. Ce faible pourcentage montre que le rôle de filtre et de censeur juridique que devrait jouer en la matière le contrôle de légalité est illusoire.

## **C - Le droit de l'urbanisme, un contentieux de masse**

### **1 - L'office du juge évolue sous l'impulsion du cadre législatif**

Selon une formule du doyen Auby prononcée en 1994, *le droit de l'urbanisme est malade de son contentieux*. Le contentieux de l'urbanisme a évolué, au fil des réformes législatives, pour davantage sécuriser le bénéficiaire de l'autorisation. Ainsi, les lois pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (Alur - du 26 mars 2014) et portant évolution du

logement, de l'aménagement et du numérique (Élan - du 23 novembre 2018) en ont tenu compte en renforçant les conditions de recevabilité des requêtes, en imposant un délai maximum de jugement de dix mois, en renforçant la cristallisation automatique des moyens soulevés devant le juge, en limitant les possibilités d'invoquer par la voie de l'exception l'illégalité des documents administratifs, en encadrant l'utilisation du référé suspension, en simplifiant la caractérisation et la sanction des recours abusifs, mais aussi en permettant l'annulation partielle des permis de construire et la régularisation devant le juge des documents d'urbanisme.

L'ensemble de ces évolutions a visé à fluidifier un contentieux foisonnant, technique, dont l'impact économique (promoteurs) et social (pétitionnaires) est en outre important.

Pour autant, si des mécanismes comme la régularisation des permis en cours d'instance, y compris lorsque les travaux sont achevés, ainsi que l'encadrement du délai de traitement des recours contentieux, ont montré une certaine efficacité, les recours contre les permis de construire et les autres documents d'urbanisme constituent encore un contentieux de masse.

## **2 - La complexité de la mise en œuvre des documents d'urbanisme est une source de contentieux**

Les recours contre les plans locaux d'urbanisme (PLU(i)) font l'objet d'un abondant contentieux. En effet, ceux-ci constituent des documents volumineux, complexes, dans lesquels il peut être aisé de soulever des moyens devant le juge de l'annulation. Les PLU(i) des grandes villes ou agglomérations sont particulièrement contestés.

Les documents d'urbanisme, les PLU notamment, mais aussi les projets d'aménagement et de développement durable (PADD), sont de plus en plus touffus et complexes à interpréter, y compris pour le juge administratif. Le contentieux devient particulièrement technique, avec des mémoires souvent longs, une multitude de moyens invoqués, des régularisations qui peuvent survenir en cours de procédure et un droit en constante évolution.

La nécessité de prendre en compte les projets dans leur globalité peut engendrer des difficultés en fonction de leur maturité et il est toujours possible de trouver des injonctions contradictoires parmi les documents qui composent le dossier de demande (études d'impact par exemple).

*a) La recevabilité, l'objet du recours et l'intérêt à agir*

Un plan local d'urbanisme peut être contesté devant le tribunal administratif par tous les habitants de la commune concernée, ceux des communes voisines, ou par une association dont l'objet social est urbanistique ou environnemental<sup>118</sup>.

Lorsqu'un requérant conteste un plan local d'urbanisme (élaboré, révisé, modifié, etc.), il doit attaquer la délibération du conseil municipal (ou du conseil communautaire) approuvant le PLU(i)<sup>119</sup> dans les deux mois, à compter du premier jour de l'affichage en mairie de la délibération<sup>120</sup>.

*b) Des moyens invocables nombreux*

L'incompétence de l'auteur de l'acte, ou bien le vice de forme, comme par exemple un rapport de présentation au contenu insuffisant, ou bien encore le vice de procédure (exemple des irrégularités liées à la prescription de l'élaboration du plan local d'urbanisme), sont des moyens régulièrement soulevés<sup>121</sup>.

Les irrégularités commises pendant l'enquête publique, par exemple, si l'avis d'un organisme dont la consultation était obligatoire n'a pas été joint au dossier d'enquête publique, peuvent entacher d'illégalité la procédure.

Une erreur dans le choix de la procédure employée est un vice de fond de nature à entacher d'illégalité la délibération approuvant le PLU(i). Par exemple, il n'est pas possible d'engager une procédure de modification du PLU(i) pour réduire une protection édictée en raison des risques de nuisance. Dans cette hypothèse il faut recourir à la procédure de révision.

---

<sup>118</sup> Pour celle qui ne serait pas agréée au titre de l'article L. 141-1 du code de l'environnement, son champ d'action géographique doit être précis et limité.

<sup>119</sup> Mais il conserve le moyen de contester ultérieurement les autres actes liés à l'approbation du nouveau PLU(i), les différents avis par exemple, pourront aussi faire l'objet d'une contestation.

<sup>120</sup> Si ce délai a expiré, il y a la possibilité, sans condition de délai, de demander formellement au maire d'inviter le conseil municipal à procéder à l'abrogation du PLU(i). Si le maire (ou le président de l'EPCI) refuse, ce qui est le plus probable, le requérant pourra alors saisir le tribunal administratif aux fins d'obtenir l'annulation de ce refus, et aux fins d'enjoindre au maire (ou le président de l'EPCI) de saisir le conseil municipal ou intercommunal. L'abrogation éventuelle n'entraînera que pour l'avenir la disparition du PLU(i) concerné. Elle ne sera pas rétroactive comme dans le cadre du recours formé contre la délibération approuvant le PLU(i).

<sup>121</sup> La délibération du conseil municipal (ou intercommunal) doit porter avec minutie, sur les objectifs poursuivis par la collectivité et, sur les modalités de la concertation avec les habitants, les associations locales et les autres personnes concernées. Si elle n'est pas suffisamment précise la révision ou l'élaboration du PLU(i), peut être considérée comme entachée d'illégalité.

Comme évoqué *supra*, le PLU(i) doit respecter un grand nombre de textes qui lui sont supérieurs. Par exemple une délibération approuvant un PLU a ainsi été jugé illégale dès lors qu'elle classait, contrairement aux dispositions de la loi Littoral, en zone constructible des terrains situés sur la bande littorale des 100 mètres au sein d'un espace non urbanisé.

*c) L'illégalité liée aux zonages d'urbanisme*

La commune délimite librement les différentes zones du PLU à l'intérieur de son territoire. Elle définit les règles concernant la destination et la nature des constructions autorisées. S'il est sollicité, le juge vérifie qu'elle ne commet pas d'erreur manifeste d'appréciation, ni qu'elle ne s'appuie pas sur des faits matériellement inexacts. L'annulation du PLU(i) de la métropole de Toulouse en est une illustration (cf. *infra*).

*d) Le détournement de pouvoir*

Il y a détournement de pouvoir lorsque l'autorité administrative agit en vue notamment de favoriser un intérêt privé (modifier un zonage afin de permettre la régularisation d'un permis de construire, ou favoriser les intérêts du maire, de sa famille ou ceux des autres élus, etc.).

*e) Le caractère contradictoire des différents éléments du PLU*

Les différents éléments composant le PLU doivent être cohérents les uns avec les autres. Une délibération peut être entachée d'illégalité s'il existe une contradiction entre le zonage et le projet d'aménagement et de développement durable.

Cette énumération montre la vulnérabilité des collectivités dans leur gestion de la mise en œuvre des modifications, des révisions ou des élaborations de documents d'urbanisme.

**L'exemple de l'annulation du PLU(i)-H de l'agglomération de Toulouse**

À Toulouse le cas d'espèce de l'annulation du PLU(i)-H pose de nombreuses questions, à la fois pour l'agglomération toulousaine, mais aussi pour la jurisprudence qu'il instaure.

Par jugements des 30 mars 2021 et 20 mai 2021 (req. n° 1902329), le plan local d'urbanisme intercommunal valant plan local de l'habitat de Toulouse Métropole (PLU(i)-H) a été annulé dans son ensemble par le tribunal administratif de Toulouse, sans modulation dans le temps<sup>122</sup>, en raison notamment de la méthode de calcul mise en œuvre pour apprécier la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers sur les dix années précédant son approbation, qui aurait conduit à la surestimer.

Dans l'attente de l'élaboration d'un nouveau document d'urbanisme, les documents d'urbanisme immédiatement antérieurs redeviennent applicables aux communes de la métropole conformément à l'article L. 600-12 du code de l'urbanisme.

En ce qui concerne les autorisations délivrées sous l'empire du document annulé dans son ensemble, et dans l'hypothèse où elles auraient été attaquées dans les délais en vigueur, leur légalité sera ainsi appréciée par le juge administratif au regard de l'ancien document d'urbanisme remis en vigueur. Aussi, dès lors qu'un nouveau débat aura lieu sur les orientations du PADD, les autorités compétentes pourront surseoir à statuer sur les demandes d'autorisations susceptibles de compromettre ou de rendre plus onéreuse l'exécution du futur plan.

### 3 - Les pouvoirs du juge

Tout au long de l'élaboration des documents d'urbanisme, les élus doivent se prémunir à chaque étape, de tout vice de forme de nature à fragiliser la procédure. Les sollicitations du préfet aux différentes étapes peuvent servir de protection, compte tenu des impacts très lourds que peut avoir une annulation, telle celle du PLU(i) de la métropole de Toulouse.

Le juge administratif dispose de deux outils permettant d'éviter les effets préjudiciables de l'annulation d'un document d'urbanisme.

---

<sup>122</sup> Les raisons du refus d'une modulation dans le temps

Les territoires repassant sous POS et, à terme, sous RNU ne représentent que 10 % du territoire et 5 % de sa population ;

Il n'est pas établi qu'un nombre excessif d'autorisations accordées et non encore devenues définitives seraient remises en cause par cette annulation, ni que la rétroactivité de l'annulation compromettrait ou retarderait un nombre important de projets en cours d'instruction.

Le maintien en vigueur du PLU(i)-H n'est pas de nature à garantir une consommation d'espaces moindre que le retour aux précédents documents d'urbanisme (la consommation projetée étant de 50 % supérieure à celle constatée sur les années 2013/2016).

- si les motifs d'annulation sont régularisables, il peut faire usage de l'article L. 600-9 du code de l'urbanisme, issu de la loi ALUR de 2014, qui permet de surseoir à statuer pour laisser le temps à la collectivité de régulariser. Le document reste alors applicable pendant cette période ;
- si les motifs d'annulation ne sont pas régularisables, il peut différer l'effet rétroactif de l'annulation. Ainsi le juge, qui aura examiné toutes les spécificités de la situation lorsque cette dernière n'est pas régularisable, apparaît le mieux à même de déterminer s'il est nécessaire ou non de différer dans le temps les effets de l'annulation.

#### **4 - La complexité encourage des procédures « hors des textes » pour établir les autorisations du droit des sols**

Les documents d'urbanisme sur lesquels se fondent les autorisations du droit des sols (ADS) sont de plus en plus ambitieux dans leurs objectifs, complexes dans leurs critères, comme par exemple l'inscription de critères de hauteur des projets.

La pratique des pré-instructions, au-delà d'allonger les délais d'obtention de l'autorisation, créée souvent des fragilités dans le projet, voire parfois des zones d'irrégularité. Ainsi, il est fréquent que les services en charge de l'instruction sollicitent des pièces non obligatoires, ou bien contraires au PLU. Comme indiqué *supra*, en cas de demande de pièce illégale, une décision de non-opposition à déclaration préalable ou un permis tacite naît à l'expiration du délai normal d'instruction, sans que la demande de complément puisse y faire obstacle.

Avec cette complexification, apparaît le risque principal de développement d'un urbanisme « hors des textes », avec un nombre accru de négociations officieuses. Elles concernent d'abord les pétitionnaires, avec l'objectif de purger les risques contentieux, même mineurs, certaines personnes ou groupe d'influence s'étant érigés en professionnels de ce type de négociation, et des indemnités afférentes. Elles concernent aussi l'autorité de délivrance, à travers une phase préalable au dépôt de la demande officielle consistant à faire valider en amont le principe même du dépôt d'une autorisation de construire. Ajouté à la possibilité de régularisation en cours d'instance, c'est une sorte de « permis évolutif » qui se dessine.

La conséquence majeure de cette situation est la pression qui est mise sur le juge pour rendre ses jugements dans des délais de plus en plus contraints, avec des projets de plus en plus complexes.

## 5 - Une progression des contentieux qui ne faiblit pas

Environ 2 % des autorisations d'urbanisme font l'objet d'un recours auprès du tribunal, soit un total de 10 000 dossiers par an. Ce contentieux est avant tout celui des autorisations délivrées. Celui contre les refus d'autorisation ne représente qu'une faible part du total. D'ailleurs la perte de chance de ne pas pouvoir réaliser une opération immobilière est très peu reconnue et indemnisée par la jurisprudence, avec l'idée sous-jacente que ce risque est assumé par le promoteur.

En dépit des réformes successives qui visent à fluidifier le traitement et restreindre l'intérêt à agir, les tribunaux administratifs restent engorgés par ce contentieux de masse qui a progressé de 10 % depuis 2020.

Le tribunal administratif de Grenoble, par exemple, dont le ressort englobe un territoire en tension, présentait sur 2022, 1 128 dossiers en entrée, 970 en sortie et 2119 dossiers en stock dont 517 de plus de 24 mois.

Au tribunal administratif de Marseille, deux chambres sur six traitent du contentieux de l'urbanisme, pour un total de 522 requêtes, et 80 référés suspension déposés en 2022. De nombreux dossiers sont à la fois très techniques et à forts enjeux politiques, ce qui implique un *ratio* magistrats/dossiers important.

---

## CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

---

*Le parcours du pétitionnaire relève davantage du parcours du combattant que du parcours en eau calme, en dépit des efforts des services instructeurs et des progrès liés à la dématérialisation de la procédure depuis 2022.*

*Les pétitionnaires peuvent se sentir maltraités, avec des exigences de pièces complémentaires non réglementaires, d'études d'impact non prévues, avec l'injonction d'un sursis à statuer, ils peuvent se voir opposer des refus, alors qu'ils avaient préalablement obtenu un avis favorable.*

*Le développement des pratiques des chartes et des labels par les collectivités territoriales conduit le pétitionnaire à devoir cheminer hors du sentier strictement légal.*

*Paradoxalement, la politique de délivrance des autorisations d'urbanisme, strictement encadrée au plan normatif, est très peu contrôlée par les collectivités territoriales et les services préfectoraux, et peu évaluée du point de vue des coûts engendrés.*

*Les moyens de l'instruction des autorisations du droit des sols sont très inégaux entre les collectivités. Les procédures contentieuses, favorisées par la complexité du droit en vigueur sont récurrentes, et le contrôle de légalité est insuffisant pour en prévenir l'usage.*

*En conséquence les juridictions financières formulent les recommandations suivantes :*

- 1. mettre en place des formations adaptées aux besoins des agents exerçant dans les services décentralisés et déconcentrés, afin de permettre l'émergence d'une véritable filière de l'instruction et du contrôle de l'urbanisme (amélioration) (ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires, centre national de la fonction publique territoriale ; 2025) ;*
- 2. fixer une obligation d'informer les pétitionnaires qui ont obtenu un certificat d'urbanisme lorsqu'une révision de la carte des risques est décidée postérieurement à cette obtention (amélioration) (ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires, ministère de l'intérieur et des outre-mer ; 2025) ;*
- 3. améliorer la fluidité de l'instruction en ligne, notamment en interfaçant les bases de données des services obligatoirement consultés (service départemental d'incendie et de secours, architectes des bâtiments de France, etc.) (amélioration) (ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires ; 2025) ;*

4. *donner aux pétitionnaires, dès le début de la procédure d'instruction de leurs demandes d'autorisation, les informations nécessaires à la bonne préparation de leur projet (procédure classique, procédures d'exception, taxes prévisibles, etc.) (amélioration) (ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires, ministère de l'intérieur et des outre-mer ; 2025) ;*
  5. *instaurer une phase de dialogue avec les missions régionales d'autorité environnementale, avant toute analyse d'impact (simplification) (ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires ; 2025) ;*
  6. *proscrire l'usage de documents à contenus prescriptifs ou similaires, sans base, ni compétence légale, s'ajoutant aux dispositions des plans locaux d'urbanisme ou plans locaux d'urbanisme intercommunaux tels que des chartes d'urbanisme (sécurisation) (ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires, ministère de l'intérieur et des outre-mer ; 2025) ;*
  7. *garantir aux pétitionnaires ayant obtenu un permis tacite, la communication, sur simple demande, d'un certificat prouvant le dépôt des pièces et la date de transmission au préfet (clarification) (ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires, ministère de l'intérieur et des outre-mer ; 2025).*
-



## Liste des abréviations

ADS.....	Autorisation du droit des sols
AMF.....	Association des maires de France
AMO.....	Assistance à maîtrise d'ouvrage
AOH.....	Autorisation organisatrice de l'habitat
AOM.....	Autorité organisatrice de la mobilité
CABB.....	Communauté d'agglomération du Bocage Bressuirais
CAPG.....	Communauté d'agglomération du Pays de Gex
CAUE.....	Conseil d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement
CCCC.....	Communauté de communes de la Châtaigneraie cantalienne
CGCT.....	Code général des collectivités territoriales
CNFPT.....	Centre national de la fonction publique territoriale
CSCEE.....	Conseil supérieur de la construction et de l'efficacité énergétique
CSN.....	Conseil supérieur du notariat
CU.....	Certificat d'urbanisme
DAACT.....	Déclaration attestant de l'achèvement et de la conformité des travaux
DCE.....	Directive cadre sur l'eau
DDT.....	Direction départementale du travail
DHUP.....	Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages
DIA.....	Déclaration d'intention d'aliéner
DGCL.....	Direction générale des collectivités locales
DMTG.....	Droit de mutation à titre gratuit
DMTO.....	Droits de mutation à titre onéreux
DOO.....	Document d'orientation et d'objectifs
DP.....	Déclaration préalable
DPU.....	Droit de préemption urbain
DUP.....	Déclaration d'utilité publique
ENAF.....	Espaces naturels, agricoles et forestiers
EPCI.....	Établissement public de coopération intercommunale
EPFL.....	Établissement public foncier Local
FPI.....	Fédération des promoteurs immobiliers

GAM .....	Grenoble Alpes Métropole
GPU.....	Géoportail de l'urbanisme
Loi ALUR ....	Loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové
Loi 3DS .....	Loi relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration
Loi ELAN ....	Loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique
Loi ENL .....	Loi portant engagement national pour le logement
Loi MOLLE .	Loi de mobilisation pour le logement et de lutte contre les exclusions
LOM.....	Loi d'orientation des mobilités
NRU .....	Note de renseignement d'urbanisme
OAP.....	Orientations d'aménagement et de programmation
OIN .....	Opération d'intérêt national
PA .....	Permis d'aménager
PADD.....	Projet d'aménagement et de développement durables
PDALHPD: ..	Plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées
PDU.....	Plan de déplacements urbain
PDH.....	Plan départemental de l'habitat
PDM.....	Plan de mobilité (remplace le PDU depuis le 1er janvier 2021)
PIG .....	Projet d'intérêt général
PLH.....	Programme local de l'habitat
PLU(i), PLU..	Plan local d'urbanisme/ intercommunal ou communal
PLU(i)-H .....	Plan local d'urbanisme intercommunal ayant valeur de programme local de l'habitat
POS .....	Plan d'occupation des sols
PPA .....	Personnes publiques associées
PPR .....	Plan de prévention des risques
PPRIF.....	Plan de prévention des risques d'incendies de forêts
PPRN.....	Plan de prévention des risques naturels
PSMV.....	Plan de sauvegarde et de mise en valeur d'un secteur sauvegardé
PTU .....	Périmètre de transport urbain
PUP .....	Projet urbain partenarial
RGPD.....	Règlement général sur la protection des données
RNU .....	Règlement national d'urbanisme
SCoT .....	schéma de cohérence territoriale
SDAEP.....	Schéma directeur d'aménagement des eaux pluviales

---

SDAGE .....	Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux
SDAGV .....	Schéma départemental d'accueil des gens du voyage
SMS.....	Secteurs de mixité sociale
SPANC.....	Service public d'assainissement non collectif
SRADDET ...	Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires
SDRIF .....	Schéma directeur de la région Île de France
SRCE.....	Schéma régional de cohérence écologique (désormais intégré au SRADDET)
SRHH .....	Schéma régional de l'habitat et de l'hébergement d'Île-de-France
SRU (loi).....	Solidarité et renouvellement urbain
VEFA .....	Vente en l'état de futur achèvement
TVB.....	Trame verte et bleue
ZAC.....	Zone d'aménagement concerté
ZAD .....	Zone d'aménagement différé
ZAN .....	Zéro artificialisation nette



## Annexes

Annexe n° 1 : comparaisons internationales de la gestion de l'espace et des procédures d'obtention du permis de construire.....	106
Annexe n° 2 : les actes traités, en moyenne annuelle, dans chacune des collectivités contrôlées .....	122
Annexe n° 3 : l'exemple-type de Bressuire (Deux-Sèvres) pour l'organisation administrative des services instructeurs, en lien avec son agglomération .....	132
Annexe n° 4 : les retours des pétitionnaires directement sollicités .....	136
Annexe n° 5 : les communes et leurs intercommunalités contrôlées ou questionnées .....	142
Annexe n° 6 : le parcours des demandeurs d'autorisation.....	144
Annexe n° 7 : l'impact attendu du projet de loi « relatif au développement de l'offre de logements abordables », dans sa rédaction initiale sur le droit de l'urbanisme et les autorisations du droit des sols .....	145
Annexe n° 8 : de l'urbanisme négocié à l'urbanisme contraint : le cas de Saint-Médard-en-Jalles.....	150
Annexe n° 9 : les pièces demandées par le code de l'urbanisme .....	152

## **Annexe n° 1 : comparaisons internationales de la gestion de l'espace et des procédures d'obtention du permis de construire**

En ce qui concerne les modalités de mise en œuvre du permis de construire en Europe, il existe une certaine harmonisation des procédures de permis de construire, la France pratiquant une répartition des compétences, des méthodes de planification et des procédures analogues à celles de ses voisins.

Pour autant, elle se distingue par l'éclatement des compétences et de la législation en matière d'aménagement du territoire, par un manque de dialogue entre l'administration et le pétitionnaire lors de l'instruction, par une importante judiciarisation des contentieux, mais aussi par une approche singulière de la taxation du foncier agricole qui encourage l'artificialisation des sols.

### **Les approches comparées de la gestion de l'espace constructible**

#### *La fiscalité du foncier*

La France est le pays qui taxe le plus ses terres agricoles<sup>123</sup>. Outre plusieurs taxes annuelles liées au revenu (impôt sur le revenu et prélèvements sociaux), cinq taxes non liées au revenu sont mises en œuvre : la taxe foncière, la taxe pour frais de chambres d'agriculture, les DMTO, les DMTG et, le cas échéant, l'impôt sur la fortune immobilière dont trois sont annuelles. Cela explique que leur taux d'imposition puisse, parfois, dépasser 100 % de ce qu'elles rapportent.

Les auteurs du rapport sur la taxation des terres agricoles<sup>124</sup> considèrent que cette taxation plus élevée peut être mise en relation avec l'artificialisation des sols plus rapide en France qu'en Europe.

La France se caractérise à la fois par des loyers de fermage bas, un niveau de taxation élevé des terres agricoles et de leur revenu, et une part importante de ces taxes qui est indépendante du revenu foncier. C'est cette combinaison qui aboutit tendanciellement à une rentabilité, après impôt, nulle ou négative.

---

<sup>123</sup> Insee : 389 800 exploitations agricoles en 2020, 61 % des terres exploitées sont louées à des tiers non exploitants.

<sup>124</sup> Guillaume Sainteny et Louise Dupuis (Fondation pour la recherche sur la biodiversité), *La taxation des terres agricoles en Europe*, 2022.

En outre, les taxes portant sur la valeur des terres agricoles, et non sur leur revenu, incitent davantage à leur urbanisation ou à leur vente, non seulement quand elles sont règlementairement urbanisables, mais même lorsqu'elles ne le sont pas, et qu'il existe des anticipations qu'elles le deviennent un jour (cas fréquent sur le littoral ou l'arrière littoral).

Dès 1986, le Conseil des impôts<sup>125</sup> démontrait que la pression fiscale annuelle moyenne sur les terres agricoles était beaucoup plus élevée en France que dans les trois autres pays pris en comparaison - Allemagne, Royaume-Uni, États-Unis- et qu'elle conduisait à un rendement, après impôts, négatif des terres agricoles françaises dans tous les cas de figure.

Les détenteurs de terres agricoles se sont donc trouvés placés dans une situation où, du fait de l'érosion, puis de la disparition du rendement locatif net, la seule issue pour tirer un revenu positif net de leur actif, était d'en changer la destination en l'artificialisant.

D'une manière générale, le soutien du revenu des agriculteurs par des loyers de fermage bas, mais très taxés, entraîne des effets négatifs pour les agriculteurs eux-mêmes. Il pénalise le revenu des exploitants agricoles retraités. Or, ceux-ci, sont désormais nettement plus nombreux que les exploitants agricoles en activité (1 250 000 versus 469 000 exploitants cotisants).

#### *Un modèle économique qui incite à l'artificialisation des sols*

Les très faibles loyers de fermage et leur taxation très élevée incitent les exploitants agricoles retraités, qui ne bénéficient plus de la taxation réduite des exploitants en activité, à vendre ou à urbaniser ces terres pour financer leur retraite, et non à les louer pour leur conserver un usage agricole.

Ainsi, la rentabilité nulle ou négative des terres agricoles françaises apparaît aujourd'hui contradictoire avec les objectifs du « zéro artificialisation nette » (ZAN).

Les auteurs du rapport sur la taxation des terres agricoles considèrent que la conception de la fiscalité des terres agricoles mériterait d'être interrogée aujourd'hui, notamment dans le cadre du Green Deal, des stratégies européenne et nationale de la biodiversité, des efforts d'atténuation du changement climatique, de l'adaptation au changement climatique, et des objectifs de maîtrise de l'artificialisation des sols fixés par la loi.

---

<sup>125</sup> Conseil des impôts, *Huitième rapport au président de la République*, 1986, JORF, 4063, 443 p.

*En dehors de la taxation du foncier agricole, la fiscalité a peu d'influence sur l'artificialisation des sols*

### **L'avis du Conseil des prélèvements obligatoires**

Cette étude de 2022 pour le parlement considère que la fiscalité locale joue un rôle marginal dans le choix des acteurs économiques et n'envoie pas particulièrement de signaux, ni en faveur de l'artificialisation, ni en faveur de la désartificialisation des sols. Ce n'est pas l'impôt qui contraint un maire à artificialiser, mais le modèle économique dans lequel le foncier vierge est moins coûteux à aménager que le foncier à réhabiliter ainsi que la préférence sociale en faveur du modèle pavillonnaire au détriment d'un habitat densifié et du modèle de l'habitat collectif.

Mais la taxation sur les terres agricoles fait exception, ce qui confirme les conclusions du rapport sur la taxation des terres agricole en Europe par la Fondation pour la recherche sur la biodiversité. Le Conseil des prélèvements obligatoires indique que *« concernant plus particulièrement le foncier non bâti, il apparaît que la taxe foncière pourrait inciter à l'artificialisation compte tenu des rendements négatifs obtenus après impôt par les propriétaires de terrains non bâtis. Cette situation aboutirait ainsi à un écart de rentabilité entre les terrains nus et les terrains constructibles, liés en partie au statut du fermage, qui incite les propriétaires à changer l'usage de leur terrain et à le céder à des fins de construction ».*

Le conseil des prélèvements obligatoires s'est aussi livré à un comparatif du rythme et du volume d'artificialisation des sols dans plusieurs pays européens.

En France, après une phase de ralentissement constatée entre 2011 et 2015, la consommation annuelle d'espaces naturels, agricoles et forestiers (ENAF) s'est stabilisée.

Les comparaisons européennes confirment que tant la part des surfaces artificialisées rapportée à la superficie totale (5,4 % en France vs 4,2 % dans la moyenne européenne) que celle des surfaces artificialisées par habitant en France (456 m<sup>2</sup>/habitant versus 363 m<sup>2</sup>/habitant), sont supérieures à la moyenne européenne<sup>126</sup>, en dépit de disparités relativement fortes d'un État membre à l'autre.

---

<sup>126</sup> Source : Enquête Lucas, Eurostat, 2018. Il existe plusieurs méthodes pour calculer et suivre l'artificialisation des sols.

Dans son article 191<sup>127</sup>, la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, dite loi « Climat et Résilience », fixe désormais les bornes de la réduction de l'artificialisation des sols selon une démarche pluriannuelle organisée en deux étapes, d'ici 2050, la France doit atteindre l'objectif de zéro artificialisation.

*L'Europe est mobilisée dans la lutte contre l'artificialisation des sols*

La France n'est pas le seul pays à s'engager dans cette voie.

L'Allemagne a inscrit, dès 2002, l'objectif de réduction de l'artificialisation des sols dans sa stratégie nationale de développement durable. Elle l'a décomposée en trois étapes : un objectif de 30 hectares artificialisés par jour d'ici 2020 (contre 120 ha par jour en 1998), un objectif intermédiaire de 20 ha en 2030, enfin un objectif final de 0 ha en 2050.

En Belgique, la Flandre, puis la Wallonie, ont voté l'interdiction, d'ici respectivement 2040 et 2050, de construire sur des terres non artificialisées, afin de mettre fin à la multiplication des surfaces artificialisées sur tout le territoire.

Aux Pays-Bas, confrontés à des enjeux spatiaux très différents, le Gouvernement a fixé des objectifs ambitieux visant à accroître la surface consacrée aux espaces naturels : le « réseau écologique national » a pour objectif la création d'au moins 80 000 ha de zones naturelles entre 2017 et 2027, grâce notamment à la création de nouvelles zones gagnées sur l'eau, ou encore grâce à la requalification de terres agricoles et urbanisées en zones naturelles.

Au niveau européen, la Commission européenne a présenté, le 18 novembre 2021, une stratégie en faveur des sols, avec l'objectif que les sols européens soient restaurés, résilients et protégés d'ici à 2050, que la déforestation et la dégradation des forêts imputables à l'Union soient enrayerées, que les terres non exploitées puissent redevenir des terres cultivées ou être renaturalisées, que les agriculteurs soient rémunérés pour le stockage du carbone et la fourniture de services écosystémiques.

---

<sup>127</sup> « Afin d'atteindre l'objectif national d'absence de toute artificialisation nette des sols en 2050, le rythme de l'artificialisation des sols dans les dix années suivant la promulgation de la présente loi doit être tel que, sur cette période, la consommation totale d'espace observée à l'échelle nationale soit inférieure à la moitié de celle observée sur les dix années précédant cette date. Ces objectifs sont appliqués de manière différenciée et territorialisée, dans les conditions fixées par la loi. »

### *La planification de l'espace*

En matière de planification, la France se différencie de ses voisins par un maillage pluriel du territoire, à différents échelons locaux (SRADDET, SCoT, PLU ; auxquels s'ajoute la législation nationale). La Belgique et le Portugal adoptent deux strates de plans (régionaux et municipaux ou intermunicipaux), tandis que la planification est uniquement du ressort des municipalités en Allemagne. En Angleterre également, la planification est une compétence exclusivement attribuée au niveau local. Dans l'ensemble des États étudiés, les citoyens prennent part à l'élaboration des documents d'urbanisme, et sont consultés.

### **Les règles d'urbanisme**

La réglementation en matière d'autorisations d'urbanisme est élaborée à l'échelon national, ou fédéral, et elle est ensuite appliquée par des autorités locales. Ces autorités sont en général des communes ou intercommunalités (France, Allemagne, Belgique, Portugal), même si certains États ont créé des entités sui generis responsables de l'urbanisme (*local planning authorities*, en Angleterre).

Tout comme en France, l'urbanisme est une matière mouvante dans l'ensemble des pays étudiés. La législation évolue régulièrement, pour adapter les plans aux exigences de protection de l'environnement, ou pour introduire de nouvelles normes.

### **Comparaison internationale des procédures d'obtention de permis de construire**

#### *L'instruction de la demande*

En amont de leurs demandes de permis de construire, les pétitionnaires peuvent faire des demandes de certificats d'urbanisme auprès de l'administration dans l'ensemble des pays étudiés. En revanche, seule la France propose deux types de certificats, pour lesquels l'administration n'est pas totalement liée par ses réponses (à l'exception de l'Angleterre). Cela complexifie le parcours de la demande de permis pour le pétitionnaire, qui n'est pas certain que sa demande aboutisse malgré le certificat obtenu.

On observe une volonté de simplifier les démarches en matière d'urbanisme chez nos voisins : clarification de la distinction entre programmes et plans au Portugal, redéfinition des compétences en matière d'urbanisme au Royaume-Uni, élargissement des procédures simplifiées en Allemagne, allègement des étapes de la procédure d'obtention du permis de construire en Belgique.

Les procédures sont remodelées pour être accélérées et pour établir un dialogue plus fluide entre le pétitionnaire et l'administration. En comparaison, la procédure en France apparaît plus complexe et plus opaque. Toutefois, les délais de traitement des demandes demeurent similaires, aux alentours de huit semaines

- Les modalités d'attribution des autorisations ou des refus

#### *En Allemagne*

Les autorités qui délivrent les autorisations d'urbanisme sont les municipalités, au travers des *Bauordnungsamt*, les organismes locaux compétents en matière de construction.

#### *Au Portugal*

L'examen de la demande de permis de construire est réalisé de façon objective, il s'agit de s'assurer de sa conformité avec le plan directeur municipal ou intermunicipal. Le conseil municipal délibère sur le projet architectural dans un délai de 30 jours. Le délai peut être prolongé par le maire, une seule fois et pour une période n'excédant pas trois mois. En cas de silence de l'administration, la demande de permis est ici considérée comme rejetée.

Il est possible pour la commune d'organiser une consultation publique lorsque le projet a une incidence urbaine importante. Le pétitionnaire a la possibilité de phaser sa demande de permis au fur et à mesure de la construction.

#### *En Belgique,*

Le demandeur est informé, dès le dépôt de sa demande, du délai de rigueur dans lequel elle sera traitée. En l'absence de décision du collège communal dans le délai imparti, la demande de permis est transférée au fonctionnaire délégué, ou au Gouvernement régional, afin que la décision soit rendue. Les délais sont variables. En l'absence de réponse de l'administration, le permis est considéré comme refusé.

#### *Au Royaume-Uni*

L'ensemble des demandes d'autorisation d'urbanisme doivent être réalisées de façon dématérialisée, sur un portail dédié. Le délai normal d'examen de la demande de permis est de huit semaines. Toutefois, au Royaume-Uni, le délai peut atteindre treize semaines si la demande est complexe. Le *Localism Act* exige de procéder à une consultation préalable à la demande de permis de construire (pré-application consultation). Le pétitionnaire a obligation de consulter la municipalité concernée, et toute personne vivant à proximité du terrain.

- Les contrôles des travaux achevés

En matière de contrôle, il semble qu'il existe d'importantes divergences entre les différents pays étudiés. Alors que le contrôle est plutôt ponctuel et aléatoire en France, en Allemagne et en Belgique, il est systématique au Portugal et au Royaume-Uni, qui délivrent des certificats d'habitabilité à l'issue des travaux.

- Les recours

Concernant les contentieux, la France se différencie par un système très judiciaire, tandis que ses voisins privilégient la médiation ou le recours non contentieux.

### Études de cas sur quatre États

Les comparaisons internationales portent sur trois États de l'Union Européenne : l'Allemagne, la Belgique (Flandres), le Portugal, et le Royaume-Uni. Elles ont été réalisées à partir de documents nationaux<sup>128</sup> et d'articles<sup>129</sup>. Les données chiffrées sont issues d'Eurostat et de l'*Office for National Statistics* (UK).

On observe une même dynamique dans l'ensemble des pays étudiés. Le nombre de permis de construire octroyés est en hausse sur la période 2015-2021, malgré une diminution significative liée à la crise sanitaire. Selon les données d'Eurostat, le nombre de logements ayant fait l'objet d'un permis de bâtir est en augmentation de 42,3 % sur la période sur l'ensemble de l'Union Européenne. Le Portugal a connu la plus grande augmentation, puisque le nombre de permis de construire attribués a quadruplé (+316,6 %) entre 2015 et 2021. L'Allemagne et la Belgique connaissent une augmentation moins soutenue, respectivement +26,7 %, et +25 % sur la période. La France se situe légèrement en deçà de ses voisins, avec une augmentation de 14,5 % du nombre de permis de construire délivrés sur la période, avec un pic de 500 000 logements autorisés en 2017 (+22,2 % par rapport à 2015). Mais le niveau y est aujourd'hui de 10,5 % en dessous de celui constaté durant l'année ayant précédé la crise sanitaire, de mars 2019 à février 2020.

---

<sup>128</sup> Allemagne : le BauGB ; Belgique : le CoDT ; Portugal : la LBPSOTU ; Royaume-Uni : *Town and Country Planning Acts* et *Localism Act*.

<sup>129</sup> *Droit de l'aménagement, de l'urbanisme et de l'habitat*, éditions de 2014, 2017 et 2018.

Le Royaume-Uni, qui connaît une crise du logement depuis plusieurs années, a vu l'octroi de ses permis de construire stagner, à + 0,26 % entre 2015 et 2021<sup>130</sup>.

Pour les États de l'Union Européenne, le droit de l'urbanisme relève de la compétence des États membres, toutefois celui-ci doit s'exercer dans le respect du droit de l'Union. Le droit de l'urbanisme est notamment encadré par les réglementations européennes en matière de protection de l'environnement<sup>131</sup>.

La politique européenne de cohésion comprend également un volet urbanistique, avec le programme urbain de l'Union Européenne, qui a vu le jour en 2016 avec l'adoption du pacte d'Amsterdam, et qui a été renouvelé en 2020 avec la charte de Leipzig.

Aussi, on constate une certaine harmonisation des procédures de permis de construire au sein des différents pays étudiés, malgré quelques divergences en matière d'autorisations délivrées, d'exemptions ou d'échelon de planification.

#### *Allemagne*

Réglementation : Le droit de la planification et de la construction en Allemagne est régi par le *Baugesetzbuch* (BauGB), le code du bâtiment. Il détermine les instruments d'urbanisme à disposition des collectivités locales dans le cadre de leur politique d'aménagement du territoire. En particulier, les paragraphes 29 à 38 du BauGB encadrent les autorisations d'urbanisme.

Toutefois, en vertu de l'article 28 II de la loi fondamentale allemande, les *Länder* et les municipalités disposent d'une certaine autonomie en matière d'urbanisme. Ainsi, chaque *Land* dispose de son propre règlement de construction (*Landesbauordnung*), qui fixe les exigences attachées aux projets de construction. Les *Länder* ont toutefois harmonisé leur réglementation, qui concerne essentiellement des dispositions techniques, comme l'isolation des bâtiments, les voies d'évacuation, la sécurité des structures, etc.

Les autorités qui délivrent les autorisations d'urbanisme sont les municipalités, au travers des *Bauordnungsamt*, les organismes locaux compétents en matière de construction.

---

<sup>130</sup> Source : <https://www.gov.uk/government/statistical-data-sets/live-tables-on-planning-application-statistics>.

<sup>131</sup> Directive 2001/42/UE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 relative à l'évaluation de l'incidence de certains plans et programmes sur l'environnement.

**Planification :** Les outils de planification territoriale sont définis au sein du BauGB. Les municipalités établissent deux plans distincts : le plan d'occupation des sols (*Flächennutzungsplan*) et le plan d'aménagement (*Bebauungsplan*). Ces plans doivent être adaptés aux objectifs de l'aménagement du territoire, et doivent assurer un développement urbain durable qui concilie des exigences sociales, économiques et environnementales avec la nécessité de répondre aux besoins de logement de la population.

Le plan d'occupation des sols est un document qui cartographie les zones destinées à être aménagées, en fonction de la nature de leur utilisation future (zones à bâtir), ainsi que les équipements qui constituent la commune et les zones naturelles ou protégées<sup>132</sup>. Ce plan est élaboré avec la participation du public. Il ne représente pas de caractère contraignant : il n'a d'effet juridique que lorsqu'il est traduit en un plan d'aménagement.

Le plan d'aménagement couvre généralement une partie du territoire communal, et doit correspondre au plan d'occupation des sols établi par la municipalité. Contrairement au plan d'occupation des sols, ce document est contraignant, et donne des indications précises sur les équipements et les dispositifs techniques requis pour délivrer une autorisation d'urbanisme<sup>133</sup>. Le plan d'aménagement doit être accompagné d'une évaluation environnementale (*Umweltbericht*), qui mesure l'impact de ce plan sur l'environnement.

Par dérogation, lorsque l'objectif de développement intérieur d'un territoire le justifie, il est possible d'adopter le plan d'aménagement sans y inclure d'évaluation, via une procédure simplifiée et accélérée<sup>134</sup>.

**Certificat d'urbanisme :** Les pétitionnaires peuvent demander un certificat d'urbanisme, pour s'assurer de la faisabilité de leur projet de construction. Cette « question préliminaire » (*Bauanfrage*) est suivie d'un « permis de construire préliminaire » (*Bauvorbescheid*). Ce permis préliminaire a un effet contraignant pour l'administration, dans un délai plus ou moins long en fonction du Land concerné<sup>135</sup>.

**Types de permis et exemptions :** Le permis de construire et le permis d'aménager sont conçus de façon combinée. Il est possible de faire une demande de permis de construire partiel (*Teilbaugenehmigung*), qui permet de diviser un vaste projet de construction en différentes phases.

---

<sup>132</sup> §5 BauGB.

<sup>133</sup> §8 BauGB.

<sup>134</sup> §13 BauGB.

<sup>135</sup> Ex : trois ans en Basse Saxe, §73 al 2 NBauO.

Chaque *Land* définit les projets pour lesquels seule une notification de construction (*Bauanzeige*) est nécessaire. La notification de construction est principalement destinée aux bâtiments résidentiels de faible hauteur dans des zones pourvues d'un plan d'aménagement.

Procédure : La demande de permis de construire est instruite au regard de la stricte application des dispositions du plan d'aménagement<sup>136</sup>, comprenant des recommandations techniques et esthétiques. La demande de permis de construire doit être accompagnée de nombreux documents d'exécution, et signée par un architecte.

Les municipalités tendent vers la mise en place de procédures électroniques.

Les délais d'examen de la demande de permis de construire sont de huit semaines. Au-delà de ce délai, et en l'absence de réponse de l'administration, le permis est considéré comme tacitement accordé.

Contentieux : Seuls les voisins, s'ils voient leurs droits affectés par le projet de construction, peuvent introduire un recours contre le permis de construire qui a été accordé. Ce recours n'a pas d'effet suspensif<sup>137</sup>. S'il existe une menace de construction, le tiers peut demander au tribunal administratif d'ordonner l'effet suspensif de son opposition ou de son action.

Coûts : Le coût des demandes de permis de construire varie d'une municipalité à l'autre.

Réception des travaux : L'approbation de la construction par l'autorité de contrôle des bâtiments (*Bauamt*) est prévue dans les règlements de construction des *Länder*.

On observe toutefois une tendance à la réduction des inspections par les autorités de contrôles, suite à la modification des règlements des *Länder*. Désormais, pour la majorité des constructions, seuls des contrôles aléatoires sont effectués.

Fiscalité du foncier : L'imposition du foncier (*Grundsteuer*) se fonde sur la valeur cadastrale évaluative du bien ou du terrain, à laquelle un coefficient d'imposition (*Steuermesszahl*) fixé par la loi fédérale est appliqué, ainsi qu'un taux de prélèvement (*Hebesatz*) fixé par la commune. Le taux de prélèvement varie de 2,6 % à 3,5 % de la valeur fiscale du bien selon les communes. Les terres agricoles sont exonérées de taxe foncière, et disposent d'un allègement des droits de mutation à titre gratuit. En revanche, les droits de mutation à titre onéreux sont imposés à un taux allant de 3,5 % à 6,5 %.

---

<sup>136</sup> §30 BauGB.

<sup>137</sup> §212a BauGB.

### *Portugal*

Réglementation : Le droit de l'urbanisme au Portugal a connu une évolution avec l'adoption en 2014 de la nouvelle loi des bases générales en matière de politique des sols, d'aménagement du territoire et d'urbanisme<sup>138</sup> (LBPSOTU) et du nouveau régime juridique de l'urbanisation et de l'édification<sup>139</sup> (RJUE). Ces deux réglementations encadrent la planification et les autorisations d'urbanisme. Les procédures de permis de construire sont administrées par les municipalités.

Planification : La LBPSOTU a institué une distinction entre les programmes et les plans<sup>140</sup>. Les programmes sont des instruments de planification qui établissent le cadre stratégique de développement territorial, et qui définissent l'incidence spatiale de politiques nationales. Les programmes sont donc des instruments d'orientation, ils n'ont pas vocation à définir les modalités et les intensités d'utilisation, d'occupation et de transformation du sol. Les programmes peuvent être de cadre national, régional ou intermunicipal. Ce sont les plans qui définissent l'utilisation des sols, et fondent les demandes d'autorisations d'urbanisme. Les communes élaborent des plans directeurs municipaux (PDM) ou intermunicipaux qui ont un caractère contraignant<sup>141</sup>.

Certificat d'urbanisme : Il est possible, pour le pétitionnaire mais aussi pour une tierce personne, de faire une demande d'information préalable (*pedido de informação prévia*) à un permis de construire. L'administration est liée par l'information qu'elle donne.

Type de permis et exemptions : Le permis de construire et le permis d'aménager sont conçus de façon combinée (*pedido de licenciamento de obras de edificação*). Il existe une procédure allégée pour effectuer des travaux de construction dans les cas où le projet a déjà été approuvé dans d'autres situations, par exemple dans le cadre d'un lotissement. Il suffit alors de faire une communication préalable des travaux de construction (*comunicação prévia de obras de edificação*).

---

<sup>138</sup> *Lei de Bases Gerais da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo.*

<sup>139</sup> *Regime Jurídico da Urbanização e Edificação.*

<sup>140</sup> Article 38 LBPSOTU.

<sup>141</sup> Article 46 LBPSOTU.

Procédure : La procédure de demande d'autorisations d'urbanisme est encadrée par le régime juridique de l'urbanisation et de l'édification<sup>142</sup>. La procédure est dématérialisée<sup>143</sup>. L'examen de la demande de permis de construire est réalisé de façon objective, il s'agit de s'assurer de sa conformité avec le plan directeur municipal ou intermunicipal. Le conseil municipal délibère sur le projet architectural dans un délai de 30 jours. Le délai peut être prolongé par le maire, une seule fois et pour une période n'excédant pas trois mois<sup>144</sup>. En cas de silence de l'administration, la demande de permis est ici considérée comme rejetée<sup>145</sup>.

Il est possible pour la commune d'organiser une consultation publique lorsque le projet a une incidence urbaine importante. Les seuls travaux autorisés avant l'octroi du permis de construire sont les démolitions. Le pétitionnaire a la possibilité de phaser sa demande de permis au fur et à mesure de la construction.

Contentieux : Le RJUE ne donne pas d'informations sur le contentieux en matière d'autorisations d'urbanisme.

Coût : Les frais sont forfaitaires, mais ils augmentent avec la dimension de la construction et la durée des travaux.

Réception des travaux : Une fois la construction achevée, la municipalité délivre une licence d'utilisation (*licença de habitação*). Sans cette licence, le bâtiment ne peut être ouvert au public ou habité.

Fiscalité du foncier : La taxe foncière, appelée IMI, est calculée sur la valeur patrimoniale tributable (VPT) du bien, et le taux d'imposition varie entre 0,30 % et 0,80 % de cette valeur, selon le taux voté par la commune. Il n'existe pas de dispositif fiscal particulier pour les terres agricoles, qui sont soumises à l'IMI. Les droits de mutation à titre gratuit sont imposés à un taux de 10,80 % pour les terres agricoles, en revanche, les propriétaires peuvent être exonérés de droits de mutation à titre onéreux lorsque les terres se situent dans des zones agricoles moins développées.

#### *Belgique (Wallonie)*

Réglementation : L'urbanisme et l'aménagement du territoire sont des compétences exclusivement attribuées aux autorités régionales belges.

---

<sup>142</sup> Section II, RJUE.

<sup>143</sup> Article 8 *bis* RJUE.

<sup>144</sup> Article 20, RJUE.

<sup>145</sup> Article 111, RJUE.

La région wallonne a récemment mené une importante réforme de sa réglementation en matière d'urbanisme avec l'adoption d'un nouveau Code du Développement Territorial (CoDT), entré en vigueur le 1<sup>er</sup> juin 2017. Ce code rassemble les règles applicables en matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme dans la région, et vient remplacer le code wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme, du Patrimoine et de l'Énergie (2007).

Les autorisations d'urbanisme sont accordées par les collèges communaux.

Planification : Le CoDT a permis une évolution des outils de planification, dans un objectif de simplification<sup>146</sup>. Les schémas de développement, conçus à l'échelle régionale, pluri communale et communale, ont une valeur indicative et permettent de mettre en œuvre la stratégie de développement territorial. La région et les communes conçoivent également des guides d'urbanisme, pour informer les citoyens sur les grandes orientations en matière d'urbanisme sur le territoire. Seul le plan de secteur (PdS), conçu à l'échelle régionale, a une portée réglementaire : il organise l'espace territorial de la région et définit les différentes affectations des zones. Il distingue deux zones urbanisables au plan de secteur : les zones d'enjeu régional, qui concrétisent une action prioritaire du Gouvernement, au travers du FEDER par exemple, et les zones d'enjeu communal, qui ciblent des centres de pôles urbains et ruraux, afin d'éviter la dispersion de l'habitat.

Ces plans sont élaborés en concertation avec les citoyens.

Certificat d'urbanisme : Une « réunion de projet »<sup>147</sup> peut être demandée par le pétitionnaire auprès des autorités compétentes, pour présenter le projet d'urbanisme avant le dépôt de la demande de permis. Les autorités sont liées par les informations qu'elles ont fournies lors de la réunion de projet.

Type de permis et exemptions : Il existe deux types de permis : le permis d'urbanisation, qui est équivalent au permis d'aménager français, le permis d'urbanisme, qui est l'équivalent du permis de construire. Le CoDT n'a pas modifié les conditions d'obtention d'un permis d'urbanisme. En revanche, les cas où l'obtention d'un permis d'urbanisation est préalablement nécessaire au permis d'urbanisme sont réduits. Un permis d'urbanisation est nécessaire lorsqu'il est envisagé de diviser un bien en minimum trois lots non bâtis.

---

<sup>146</sup> Livre II, titre 1<sup>er</sup> du CoDT.

<sup>147</sup> CoDT, Titre 2 procédure, chapitre 3, réunion de projet.

Le CoDT supprime le régime des déclarations urbanistiques préalables, qui représentaient une charge administrative trop importante. Les actes et travaux dispensés de permis sont présentés sous forme d'un tableau<sup>148</sup>.

Procédure : Le demandeur est informé, dès le dépôt de sa demande, du délai de rigueur dans lequel elle sera traitée. En l'absence de décision du collège communal dans le délai imparti, la demande de permis est transférée au fonctionnaire délégué ou au Gouvernement régional afin que la décision soit rendue. Les délais sont variables. En l'absence de réponse de l'administration, le permis est considéré comme refusé.

Contentieux : Un recours contre les décisions d'urbanisme peut être introduit par toute personne physique ou morale justifiant d'un intérêt contre elles. Le délai est de 20 jours suite à l'affichage de la décision par la commune.

Coût : La demande de permis génère des charges d'urbanisme, qui varient selon les projets, mais qui doivent répondre à un critère de proportionnalité<sup>149</sup>.

Réception des travaux : Le CoDT ne fait pas mention de contrôle des autorités locales à l'issue des travaux.

Fiscalité du foncier : Les propriétaires d'un bien immobilier bâti ou non bâti doivent s'acquitter du « précompte immobilier », qui est un impôt régional. Cet impôt est partagé entre la Région, la Province et la Commune. La base de calcul est le revenu cadastral indexé, et le taux appliqué est de 1,25 %, auquel s'ajoutent des centimes additionnels pour les communes et les provinces. Les terres agricoles ne bénéficient pas d'un dispositif fiscal particulier, et sont taxées au même titre que les autres biens fonciers. En matière de droits de mutation, les terres agricoles disposent d'un allègement lorsqu'ils sont effectués à titre gratuit, et sont imposés jusqu'à 12,5 % lorsqu'ils sont effectués à titre onéreux.

#### *Royaume-Uni (Angleterre)*

Réglementation : Chaque pays du Royaume-Uni a son propre modèle de planification et d'aménagement du territoire. Le *Town and Country Planning Act* de 1947 fonde les règles d'urbanisme et d'aménagement du territoire au Royaume-Uni, avec la création de la notion de permis de construire (jusqu'alors, la propriété seule conférait le droit de développer la terre). Cette loi d'urbanisme a été complétée par le *Town and Country Planning Act* de 1990 et la loi sur la planification et l'achat obligatoire de

---

<sup>148</sup> Article R.IV.1-1 du CoDT.

<sup>149</sup> Article R.IV.54-1 du CoDT.

2004<sup>150</sup>. Le *Localism Act* de 2011 a complété la législation en matière de planification, et d'aménagement du territoire. La Commission de planification des infrastructures (*infrastructure planning commission*) est supprimée au profit d'autorités locales (*local planning authorities*). Ce sont ces autorités qui délivrent les autorisations d'urbanisme.

Planification : En vertu de la réforme introduite par le *Localism Act* de 2011, les échelons locaux d'Angleterre se sont vus confier une nouvelle compétence en matière de planification. Les stratégies nationales de planification sont supprimées, au profit d'une stratégie locale *via* les plans locaux de développement (*local development plan*). Un nouvel échelon de planification a vu le jour, au niveau infra-municipal, puisqu'il est désormais possible d'élaborer des plans de quartier. Ces plans doivent toutefois être soumis à des référendums locaux, suite à la définition d'une « zone de quartier »<sup>151</sup>.

Certificat d'urbanisme : Le pétitionnaire peut faire une demande de plan d'autorisation de construire (*outline planning permission*) auprès des autorités locales de planification afin de savoir si son projet est susceptible d'être accepté avant de déposer un permis de construire. Les autorités locales ne sont pas liées par leur réponse.

Type de permis et exemptions : Il est possible de faire une demande de permis de construire complet (*full planning permission*) qui garantit l'approbation de tous les projets proposés. Ce permis « complet » fait toutefois l'objet d'une procédure lourde avec de nombreuses conditions, c'est pourquoi les pétitionnaires sont amenés à faire des demandes de permis de construire spécifiques, en fonction de leur projet (rénovation, démolition, logement neuf, changement d'utilisation d'un site, etc.). Certains projets peuvent être exemptés de permis de construire, en fonction de la politique de l'autorité locale concernée. Ces exemptions sont appelées des « droits de développement autorisé » (*permitted development rights*).

Procédure : L'ensemble des demandes d'autorisation d'urbanisme doivent être réalisées de façon dématérialisée, sur un portail dédié<sup>152</sup>. Le délai normal d'examen de la demande de permis est de huit semaines. Toutefois, en Angleterre, le délai peut atteindre treize semaines si la demande est complexe.

---

<sup>150</sup> *Planning and Compulsory Purchase Act, 2004.*

<sup>151</sup> *Neighborhood Area.*

<sup>152</sup> *Planning Portal.*

Le chapitre 4 du *Localism Act* exige de procéder à une consultation préalable à la demande de permis de construire (pré-application consultation). Le pétitionnaire a obligation de consulter la municipalité concernée et toute personne vivant à proximité du terrain.

Contentieux : Il y a peu d'informations sur le contentieux de l'urbanisme au Royaume-Uni.

Coût : Les frais de permis de construire sont forfaitaires, et évoluent en fonction de la superficie de la construction et de son usage.

Réception des travaux : à l'issue des travaux, l'autorité locale délivre un certificat d'achèvement (*completion certificate*), qui indique que la construction est conforme au permis attribué.

Fiscalité du foncier : Il n'existe pas de taxe foncière au Royaume-Uni, mais une taxe d'habitation locale. Les terres agricoles ne font pas l'objet d'une imposition particulière. En matière de droits de mutation, les terres agricoles sont exonérées en cas de droits de mutation à titre gratuit et le taux des droits de mutation à titre onéreux est de 5 %.

## Annexe n° 2 : les actes traités, en moyenne annuelle, dans chacune des collectivités contrôlées

**Tableau n° 6 : nombre moyen d'actes d'instruction traités par an en Auvergne-Rhône-Alpes et Nouvelle-Aquitaine**

Période variable 2011 / 2022	Nombre d'habitants	Service ADS mutualisé	Nombre moyen annuel d'ADS + CU déposés	Actes d'urbanisme
Métropole de Grenoble (38)	448 612	24 communes sur 49 Période 2015/2022	204	<p>0 % 0 % 3 % 10 % 87 %</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Permis d'aménager</li> <li>■ Permis de construire</li> <li>■ Déclarations préalables</li> <li>■ Certificats d'urbanisme</li> <li>■ Permis de démolir</li> </ul>
Ville de Grenoble (38)	158 198	Période 2015/2022 et 2020/2022 pour les CU	5 069	<p>1 % 6 % 18 % 12 % 63 %</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Permis d'aménager</li> <li>■ Permis de construire</li> <li>■ Déclarations préalables</li> <li>■ Certificats d'urbanisme</li> <li>■ Permis de démolir</li> </ul>

<i>Période variable 2011 / 2022</i>	Nombre d'habitants	Service ADS mutualisé	Nombre moyen annuel d'ADS + CU déposés	Actes d'urbanisme
<i>Métropole de Saint-Etienne (42)</i>	405 479	42 communes sur 53 Période 2015/2022, sauf CU 2015/ 2021	2 397	<p>           2 %            3 %            1 %            39 %            55 %         </p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Permis d'aménager</li> <li>■ Permis de construire</li> <li>■ Déclarations préalables</li> <li>■ Certificats d'urbanisme</li> <li>■ Permis de démolir</li> </ul>
<i>Ville de Saint-Etienne (42)</i>	173 821	Période 2015 / 2022	1 949	<p>           2 %            0 %            13 %            41 %            44 %         </p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Permis d'aménager</li> <li>■ Permis de construire</li> <li>■ Déclarations préalables</li> <li>■ Certificats d'urbanisme</li> <li>■ Permis de démolir</li> </ul>
<i>Commune de Saint-Genis-Pouilly (01)</i>	14 274	Période 2015 / 2022	478	<p>           0 %            0 %            12 %            61 %            27 %         </p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Permis d'aménager</li> <li>■ Permis de construire</li> <li>■ Déclarations préalables</li> <li>■ Certificats d'urbanisme</li> <li>■ Permis de démolir</li> </ul>

<i>Période variable 2011 / 2022</i>	<b>Nombre d'habitants</b>	<b>Service ADS mutualisé</b>	<b>Nombre moyen annuel d'ADS + CU déposés</b>	<b>Actes d'urbanisme</b>
<i>Communauté de communes de la Châtaigneraie cantalienne (15)</i>	21 700	37 communes sur 50 Période 2017/2022	871	<p>0 % 1 % 13 % 33 % 53 %</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Permis d'aménager</li> <li>Permis de construire</li> <li>Déclarations préalables</li> <li>Certificats d'urbanisme</li> <li>Permis de démolic</li> </ul>
<i>Commune d'Audenge (33)</i>	9 000	Période 2016/ 2021	686	<p>1 % 1 % 44 % 25 % 29 %</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Permis d'aménager</li> <li>Permis de construire</li> <li>Déclarations préalables</li> <li>Certificats d'urbanisme</li> <li>Permis de démolic</li> </ul>
<i>Commune de Grayan-et-l'Hôpital (33)</i>	1 400 Sur classement touristique 25 000	Période 2016/2020	313	<p>0 % 0 % 53 % 18 % 29 %</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Permis d'aménager</li> <li>Permis de construire</li> <li>Déclarations préalables</li> <li>Certificats d'urbanisme</li> <li>Permis de démolic</li> </ul>

<i>Période variable 2011 / 2022</i>	Nombre d'habitants	Service ADS mutualisé	Nombre moyen annuel d'ADS + CU déposés	Actes d'urbanisme
<i>Commune de Naujac-sur-Mer (33)</i>	1 106	Période 2016/2020	130	<p>1 % 0 % 21 % 14 % 64 %</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Permis d'aménager</li> <li>■ Permis de construire</li> <li>■ Déclarations préalables</li> <li>■ Certificats d'urbanisme</li> <li>■ Permis de démolir</li> </ul>
<i>Commune de Bègles (33)</i>	30 000	Période 2015/2022	1 238	<p>2 % 0 % 15 % 28 % 55 %</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Permis d'aménager</li> <li>■ Permis de construire</li> <li>■ Déclarations préalables</li> <li>■ Certificats d'urbanisme</li> <li>■ Permis de démolir</li> </ul>
<i>Commune de Royan (17)</i>	19 047 Sur classement touristique 47 500	Période 2016/2020	1 950	<p>1 % 0 % 8 % 27 % 64 %</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Permis d'aménager</li> <li>■ Permis de construire</li> <li>■ Déclarations préalables</li> <li>■ Certificats d'urbanisme</li> <li>■ Permis de démolir</li> </ul>

<i>Période variable 2011 / 2022</i>	Nombre d'habitants	Service ADS mutualisé	Nombre moyen annuel d'ADS + CU déposés	Actes d'urbanisme
<i>Commune de Ciboure (64)</i>	6 220	Période 2016/2020	490	<p>0 % 0 % 9 % 25 % 64 %</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Permis d'aménager</li> <li>■ Permis de construire</li> <li>■ Déclarations préalables</li> <li>■ Certificats d'urbanisme</li> <li>■ Permis de démolir</li> </ul>
<i>Commune de Mimizan (17)</i>	7 000	Période 2015/2018	674	<p>0 % 1 % 20 % 25 % 54 %</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Permis d'aménager</li> <li>■ Permis de construire</li> <li>■ Déclarations préalables</li> <li>■ Certificats d'urbanisme</li> <li>■ Permis de démolir</li> </ul>
<i>Métropole de Bordeaux (33)</i>	830 170	18 Communes sur 28 Période 2015/2022	9 586	<p>1 % 1 % 16 % 28 % 54 %</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Permis d'aménager</li> <li>■ Permis de construire</li> <li>■ Déclarations préalables</li> <li>■ Certificats d'urbanisme</li> <li>■ Permis de démolir</li> </ul>

<i>Période variable 2011 / 2022</i>	<b>Nombre d'habitants</b>	<b>Service ADS mutualisé</b>	<b>Nombre moyen annuel d'ADS + CU déposés</b>	<b>Actes d'urbanisme</b>
<i>Ville de Bordeaux (33)</i>	263 247	Période 2015/2022	12 308	<p>           1 % 0 %            9 % 26 %            64 %         </p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Permis d'aménager</li> <li>■ Permis de construire</li> <li>■ Déclarations préalables</li> <li>■ Certificats d'urbanisme</li> <li>■ Permis de démolir</li> </ul>
<i>Commune de Châtelleraut (86)</i>	32 604	Période 2018 / 2023	1 348	<p>           1 % 0 %            9 % 29 %            61 %         </p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Permis d'aménager</li> <li>■ Permis de construire</li> <li>■ Déclarations préalables</li> <li>■ Certificats d'urbanisme</li> <li>■ Permis de démolir</li> </ul>
<i>Communauté d'agglomération du Grand Châtelleraut (86)</i>	86 286	Non renseigné	Non renseigné	

<i>Période variable 2011 / 2022</i>	Nombre d'habitants	Service ADS mutualisé	Nombre moyen annuel d'ADS + CU déposés	Actes d'urbanisme
<i>Commune de Saint-Médard-en-Jalles (33)</i>	32 357	Période 2015/2021	1 310	<p>1 % 0 % 45 % 19 % 35 %</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Permis d'aménager</li> <li>■ Permis de construire</li> <li>■ Déclarations préalables</li> <li>■ Certificats d'urbanisme</li> <li>■ Permis de démolir</li> </ul>
<i>Commune d'Ascaïn (64)</i>	4 300 Sur classement touristique 15 000	Non renseigné	Non renseigné	
<i>Communauté d'agglomération du bocage bressuirais (79)</i>	73 527	33 communes	Non renseigné	
<i>Commune de Bressuire (79)</i>	20 000	Instructions faites par la C.A Période 2011/2021	876	<p>1 % 0 % 49 % 16 % 34 %</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Permis d'aménager</li> <li>■ Permis de construire</li> <li>■ Déclarations préalables</li> <li>■ Certificats d'urbanisme</li> <li>■ Permis de démolir</li> </ul>

Période variable 2011 / 2022	Nombre d'habitants	Service ADS mutualisé	Nombre moyen annuel d'ADS + CU déposés	Actes d'urbanisme
Commune de Sainte-Bazille (47)	3 200	Instruction par Val de Garonne Agglomération Période 2015 / 2022	164	<p> <span style="color: #e67e22;">■</span> Permis d'aménager  <span style="color: #f1c40f;">■</span> Permis de construire  <span style="color: #8e44ad;">■</span> Déclarations préalables  <span style="color: #27ae60;">■</span> Certificats d'urbanisme  <span style="color: #f39c12;">■</span> Permis de démolir         </p>

### Valeurs de référence des graphiques

**Tableau n° 7 : les nombres d'actes sont des moyennes annuelles calculées sur une période de référence, généralement entre 2015 et 2022 (sauf exception)**

Territoires	Nombre d'habitants	ADS cumulées	Certificats d'urbanisme	Déclarations préalables	Permis de construire	Permis d'aménager	Permis de démolir
France hors DOM				15 478	193 983	8 687	14 995
Métropole de Grenoble (38) 2015/2022	448 612	204	38	24	128	12	2,4
Ville de Grenoble (38) 2015/2022, sauf CU 2020/2022	158 198	5 069	4 409	513	131	1,9	14
Métropole de Saint-Etienne (42)	405 479	2 397	66	1329	922	30	50

<i>Territoires</i>	<i>Nombre d'habitants</i>	<i>ADS cumulées</i>	<i>Certificats d'urbanisme</i>	<i>Déclarations préalables</i>	<i>Permis de construire</i>	<i>Permis d'aménager</i>	<i>Permis de démolir</i>
<i>2015/2022 sauf CU 2021</i>							
<i>Ville de Saint-Etienne (42) 2015/2022</i>	173 821	1 949	791	859	259	7	33
<i>Commune de Saint-Genis-Pouilly (01)2015/2020</i>	14 274	478	290	128	58	2	0,63
<i>Communauté de communes de la Châtaigneraie cantalienne (15) 2017/2022</i>	21 700	871	113	460	286	7	5,5
<i>Commune d'Audenge (33)</i>	9 000	686	302	196	175	7	6
<i>Commune de Lormont (33)</i>	23 500	463	295	108	56	1	3
<i>Commune de Gujan-Mestras (33)</i>	21 600	1 803	920	575	292	6	10
<i>Commune de Vendays-Montalivet (33)</i>	2 500	444	223	130	88	2	1
<i>Commune de Vensac (33)</i>	1 000	189	93	44	51	1	0,2
<i>Commune de Grayan-et-l'Hôpital (33)</i>	1 400	313	167	90	55	0	1
<i>Commune de Naujac-sur-Mer (33)</i>	1 106	130	83	19	27	0,2	1
<i>Commune de Bègles (33)</i>	30 000	1 238	678	346	188	3	23
<i>Commune de Royan (17)</i>	19 047	1 950	1 238	531	165	6	10
<i>Commune de Ciboure (64)</i>	6 220	490	322	124	43	0,8	0,4

<i>Territoires</i>	<b>Nombre d'habitants</b>	<b>ADS cumulées</b>	<b>Certificats d'urbanisme</b>	<b>Déclarations préalables</b>	<b>Permis de construire</b>	<b>Permis d'aménager</b>	<b>Permis de démolir</b>
<i>Commune de Mimizan (17)</i>	7 000	674	365	168	133	5	3,2
<i>Métropole de Bordeaux (33)</i>	830 170	9 586	5 215	2 670	1 551	44	106
<i>Ville de Bordeaux (33)</i>	263 247	12 308	7930	3 227	1 082	7	62
<i>Commune de Saint-Médard-en-Jalles (33)</i>	32 357	1 310	584	452	254	6,3	14
<i>Commune de Bressuire (79)</i>	20 000	876	429	295	142	3,4	6,5
<i>Commune de Sainte-Bazeille (47)</i>	3 200	164	91	38	33	1	1
<b>TOTAL</b>	<b>2 493 431</b>	<b>43 594</b>	<b>24 642</b>	<b>13 326</b>	<b>6 119</b>	<b>154</b>	<b>354</b>

Source : Cour des comptes

### **Annexe n° 3 : l'exemple-type de Bressuire (Deux-Sèvres) pour l'organisation administrative des services instructeurs, en lien avec son agglomération**

Chef-lieu d'arrondissement situé au nord des Deux-Sèvres, au carrefour de la Vendée et du Maine-et-Loire, la commune de Bressuire (CA2B) compte près de 20 000 habitants. Elle est la ville-centre de la communauté d'agglomération du Bocage-Bressuirais, peuplée de 74 000 habitants répartis sur 33 communes.

Créée à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2014 par la fusion de quatre communautés de communes, la CA2B a pris en 2015 la compétence en matière de droit des sols et d'urbanisme. Avant 2014, cette compétence était assurée à titre gracieux uniquement par l'une des communautés de communes fusionnées. La commune de Bressuire avait son propre service instructeur. À la fin du mandat précédent, elle a décidé de recourir aux prestations du service de la CA2B, lequel est devenu un service commun au sens légal à partir de 2023.

La convention d'adhésion au service commun « application du droit des sols »<sup>153</sup> concerne l'ensemble des actes et autorisations relatifs à l'application du droit des sols délivrés sur le territoire de la commune et relevant de sa compétence, à l'exclusion des demandes de certificat d'urbanisme d'information (CUa) dont l'instruction est confiée au service commun.

Elle porte sur l'ensemble de la procédure d'instruction des actes et autorisations, à compter du dépôt de la demande auprès de la commune, de l'examen de la recevabilité de la demande ou de la déclaration, à la proposition de décision. Elle ne porte pas sur les demandes d'acte et d'autorisation relevant de la compétence de l'autorité administrative de l'État, visées à l'article L. 422-2 du code de l'urbanisme.

Les missions dévolues au service commun pour l'application du droit des sols portent donc sur l'instruction des dossiers suivants (article 2 de la convention) :

- les demandes de permis de construire (PC) ;
- les demandes de permis de démolir (PD) ;
- les demandes de permis d'aménager (PA) ;
- les certificats d'urbanisme opérationnels (CUb) ;
- les déclarations préalables (DP).

---

<sup>153</sup> Service érigé en tant que tel par une délibération du 28 juin 2022 du conseil de la communauté d'agglomération, modifiée par délibération n° 2022-181 du 14 décembre 2022.

La convention stipule, en son article 4, que la délégation de la charge d'instruire les actes visés à l'article 2 n'entraîne pas de transfert de compétence et de responsabilité du maire en matière d'instruction et de délivrance des autorisations d'urbanisme. Le service commun assure l'instruction réglementaire de la demande, depuis sa transmission par le maire jusqu'à la préparation et l'envoi à celui-ci de la proposition de décision. La pré-instruction et la post-instruction sont gérées par les services municipaux.

#### *Le rôle de la communauté d'agglomération*

Au sein de la communauté d'agglomération du Bocage-Bressuirais, une direction de la planification de l'aménagement et de l'habitat assure, pour le compte des communes adhérentes à ce service, l'instruction des permis de construire par le biais d'un service dédié mutualisé « application du droit des sols ».

Elle assure le suivi et la révision des documents d'orientation (schéma de cohérence territoriale, plan local d'urbanisme, plan climat air énergie territorial, plan paysage). Elle est rattachée à un « pôle aménagement environnement et ingénierie territoriale ». Elle est dirigée par une directrice contractuelle (ce qui montre la difficulté de recrutement de ce type de profil dans les filières de la fonction publique territoriales).

La communauté d'agglomération du Bocage-Bressuirais (CA2B) précise que la mutualisation du service constituait une condition préalable pour engager une procédure en vue du recrutement, en juillet 2023, d'un cinquième instructeur, de catégorie B ou C appartenant au cadre d'emploi des rédacteurs territoriaux ou des adjoints administratifs territoriaux. Les missions attachées à ce poste sont les suivantes<sup>154</sup> :

- à titre principal : l'instruction des demandes d'actes et d'autorisations d'urbanisme, analyse de la forme du dossier (vérification de la complétude), consultation, analyse du fond du dossier (vérification du respect des règles d'urbanisme applicables), rédaction d'une proposition de réponse, secrétariat (vérification de l'enregistrement des dossiers réalisé par la commune, utilisation d'un logiciel collaboratif), rédaction et préparation des envois (dossiers incomplets, demandes d'avis, proposition de décision), accueil et information du public et des professionnels (renseignements et conseils sur la compatibilité des projets avec les réglementations applicables) ;
- à titre secondaire : veille juridique en droit de l'urbanisme, visites de conformité.

---

<sup>154</sup> Source : instructeur(rice) des autorisations d'urbanisme (H/F) - Communauté d'agglomération du Bocage-Bressuirais > 40 000 | emploi-territorial.fr.

Afin d'accompagner la mise en œuvre du plan local d'urbanisme intercommunal et le programme local d'amélioration de l'habitat privé, la communauté d'agglomération a recruté, en avril 2021, une architecte urbaniste conseil qui seconde les instructeurs de l'application du droit des sols pour les dossiers les plus complexes. En cas de projet non conforme, elle accompagne les particuliers dans la recherche de solutions et d'ajustements.

La communauté d'agglomération assure donc, pour le compte des communes membres qui le souhaitent, dont Bressuire, l'instruction des demandes de permis de construire, de démolir et d'aménager, ainsi que des certificats d'urbanisme opérationnels (CUB) et des déclarations préalables.

À la réception d'un CUB, le service vérifie les raccordements aux réseaux (incendie, assainissement, eau potable, électricité).

#### *Le rôle de la commune*

Le CUB est validé par le maire, comme toutes les autorisations d'urbanisme, dans la mesure où celle-ci reste compétente en la matière. Les gestionnaires de réseaux sont également consultés préalablement à la délivrance des CUB.

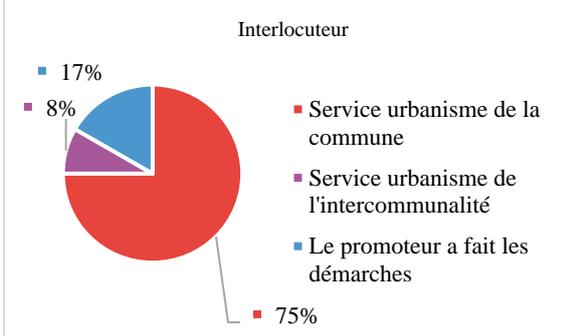
Les autorisations ou les refus sont donc signés par le maire de Bressuire.

Le service communal de l'urbanisme et des affaires foncières est composé de trois personnes, deux agents d'accueil et une responsable de service. En outre, des agents d'accueil relevant des services techniques assurent la prise des rendez-vous et la réception des dossiers d'urbanisme. La responsable du service, qui a le grade de rédactrice territoriale (catégorie B), exerce les missions suivantes réparties entre trois groupes :

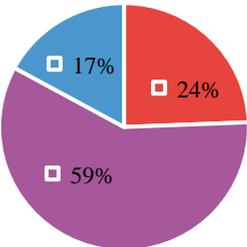
- Affaires foncières :
  - coordination de la gestion du patrimoine communal ;
  - gestion des dossiers fonciers pour les cessions et les acquisitions du domaine privé et du domaine public ;
  - rédaction des actes administratifs, des baux, des conventions de location (sauf pour les associations) ;
  - gestion du droit de préemption urbain : instruction des déclarations d'intention d'aliéner, procédure de préemption ;
  - gestion des contentieux : procédure d'insalubrité, abandon manifeste, état de péril, biens sans maître ;
  - gestion des enquêtes publiques pour les installations classées au titre du code de l'environnement ;

- urbanisme :
  - encadrement des agents chargés de l'accueil et de la pré-instruction des dossiers ;
  - suivi du plan local d'urbanisme intercommunal : coordination des demandes sur le territoire en lien avec la CA2B ;
  - relation avec le service instructeur du droit des sols de la communauté d'agglomération ;
    - suivi du contentieux : suivi des conformités des constructions, constat des infractions, rédaction de procès-verbaux ;
  - accueil du public : projets complexes d'urbanisme ; plan local d'urbanisme intercommunal, professionnels ;
  - organisation de la mutualisation avec les agents d'accueil des services techniques ;
- activités secondaires ou saisonnières :
  - renseignements au public relatifs au code de l'urbanisme, au code civil, au code de la construction et de l'habitation, au code de l'environnement ;
  - accueil des porteurs de projet pendant les absences de l'agent d'accueil « urbanisme » ;
  - participation à la communication du service : salon de l'habitat, site internet, bulletin municipal.
    - Les deux agents d'accueil exercent les missions suivantes :
  - tâches principales :
    - enregistrement dans le logiciel SIGIL des demandes d'autorisations d'urbanisme (permis de construire, déclarations préalables, certificats d'urbanisme, permis d'aménager), affichage, numérisation des dossiers en vue de leur transmission à la communauté d'agglomération pour instruction ; classement des dossiers ;
    - rédaction des actes administratifs, des baux, des conventions de location ;
    - réception.
  - activités secondaires ou saisonnières :
    - prise de messages pour la responsable de service ;
    - participation au salon de l'habitat ;
    - remplacement, en tant que de besoin, des agents d'accueil des services techniques sur les missions de base.

### Annexe n° 4 : les retours des pétitionnaires directement sollicités

Questions posées	Les avis et remarques								
<p><i>Qui a été votre interlocuteur pour cette démarche administrative ?</i></p>	<p style="text-align: center;">Interlocuteur</p>  <table border="1"> <caption>Détails du diagramme circulaire</caption> <thead> <tr> <th>Interlocuteur</th> <th>Pourcentage</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Service urbanisme de la commune</td> <td>75%</td> </tr> <tr> <td>Le promoteur a fait les démarches</td> <td>17%</td> </tr> <tr> <td>Service urbanisme de l'intercommunalité</td> <td>8%</td> </tr> </tbody> </table>	Interlocuteur	Pourcentage	Service urbanisme de la commune	75%	Le promoteur a fait les démarches	17%	Service urbanisme de l'intercommunalité	8%
Interlocuteur	Pourcentage								
Service urbanisme de la commune	75%								
Le promoteur a fait les démarches	17%								
Service urbanisme de l'intercommunalité	8%								
<p><i>Que pensez-vous de la qualité de son accueil ?</i></p>	<p>90 % ont fait part d'une très bonne qualité d'écoute.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Accompagnement exceptionnel de la responsable du service urbanisme de la commune</li> <li>• La responsable du service urbanisme de la commune qui a été très aidante et même moteur pour la bonne avancée du projet.</li> <li>• Très bon accueil, courtoisie et compétence.</li> </ul> <p>10 % ont exprimé des réserves</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• J'ai souvent consulté le site internet.</li> <li>• Le service urbanisme de la métropole a été perçu injoignable par téléphone, le pétitionnaire a été peu satisfait de l'accueil et d'une absence de conseil et d'accompagnement.</li> <li>• Le CAUE, également sollicité, a été vu comme peu aidant, voire défaillant.</li> </ul> <p>Je n'ai eu aucun contact avec le service urbanisme, j'ai laissé faire mon maître d'œuvre.</p>								
<p><i>Quelle est la principale difficulté que vous avez rencontrée ?</i></p>	<p><b>42 % ont déclaré n'avoir eu aucune difficulté.</b></p> <p><b>Les autres ont évoqué des difficultés de tous ordres :</b></p> <p><b>1 - Sur les règles d'urbanisme</b></p> <p>Complexité des règles d'urbanisme avec beaucoup de contraintes, application des règles perçue comme excessivement tatillonne.</p> <p>L'assainissement refait en amont de l'octroi du permis, mauvaise compréhension et perte de temps</p> <p>Refus deux fois à cause du non-respect de la loi Littoral, troisième permis déposé accepté</p> <p>De nombreuses difficultés rencontrées : la gestion de l'eau pluviale (étude d'imprégnation de l'eau à faire seul sans explications), certificats d'urbanisme opérationnels déposés et plus de deux mois se sont passés avant que le service urbanisme m'informe ne plus les traiter)</p> <p>Un certain nombre de règles liées au PLU3.1 ont été rappelées comme la distance de la construction avec la limite du voisin, la hauteur des gouttières,</p>								

<i>Questions posées</i>	<b>Les avis et remarques</b>
	<p>mais la principale difficulté a été de créer une zone sur le terrain en capacité de récupérer les eaux de PLU(i)e (une sorte de réservoir tampon). En effet, l'absorption de ces eaux par le sol était diminuée, compte tenu de l'artificialisation induite par la construction. Une modification des plans a été nécessaire ainsi qu'une étude du sol assez coûteuse pour évaluer la vitesse d'absorption des eaux de PLU(i)e par mon terrain.</p> <p><b>2 - Sur le déficit de compréhension avec le service instructeur</b></p> <p>Achat d'un terrain avec un PC en cours, mais PC perdu car délai périmé et aucune information de la mairie à ce sujet (ni courrier ni email). La demande de PC a dû être redéposée et les règles d'urbanisme avaient été revues dans l'intervalle, plus sévères donc pertes de mètres carrés afférentes.</p> <p>L'EPCI n'avait pas donné la côte nécessaire pour édifier le hangar. Un manque d'interlocuteur comprenant le dossier au service urbanisme de la mairie qui au bout de cinq mois a proposé de retirer le projet alors au point mort. Le pétitionnaire a fait venir à ses frais un géomètre qui a pris la côte et avec quelques appels de personnes influentes a fait débloquer son projet qui a abouti.</p> <p>Voie d'accès officielle compliquée, privilégier les contacts directs sur place ou par mail.</p> <p>Nombreuses pièces complémentaires demandées et <i>a priori</i> non prévues dans les documents d'urbanisme (Charte opposée).</p> <p>Incompréhension totale face au refus de la commune d'accorder un permis pour construire un hangar qui permettrait à une petite exploitation agricole avec un parc animalier de construire un hangar pour pouvoir abriter les animaux l'hiver et ne pas les laisser dehors.</p> <p>Des allers retours entre le service urbanisme de la commune et la Chambre d'Agriculture dont l'avis était requis pour l'obtention du permis.</p> <p>Difficultés pour les pièces complémentaires.</p> <p>Difficultés pour comprendre les refus adressés.</p> <p><b>3 - Sur les effets collatéraux d'une instruction dégradée</b></p> <p>L'augmentation du prix des matériaux a rendu nécessaire de déposer un permis modificatif.</p> <p>Nous avons dû faire intervenir un géomètre expert dans le cadre de la division de la parcelle de terrain et de la matérialisation d'une servitude de passage. Mais cela n'a pas été une difficulté technique, seulement un coût supplémentaire.</p> <p>Plusieurs aller-retours ont été nécessaire avec les services de la commune pour une problématique qui nous a semblé insignifiante : la photo de prévisualisation de la maison ne faisait pas apparaître clairement l'espace entre la maison et le garage (espace de seulement 10 cm). Cela a décalé notre projet d'au moins trois semaines, voire un mois. Il est dommage que cela ait pris autant de temps.</p> <p>La période de la crise sanitaire a été compliquée. Les démarches ont été lancés en 2021 pour n'aboutir qu'en 2023, faute pour le lotissement de sortir de terre.</p>
<i>Quelle a été la bonne surprise dans votre parcours de pétitionnaire ?</i>	<p><b>88 % ont déclaré qu'ils n'avaient eu aucune surprise.</b></p> <p><b>Les autres ont distribué des bons et des mauvais points :</b></p> <p><b>Les bons points</b></p> <p>Décision plus rapide que prévue, délais d'instruction très courts.</p>

<i>Questions posées</i>	<b>Les avis et remarques</b>								
	<p>L'aide de la responsable urbanisme de la commune</p> <p>Les délais d'instruction ont été respectés, malgré la période estivale (courant de l'été).</p> <p>Les délais d'instruction m'ont paru longs au début compte-tenu des éléments demandés, mais une fois les corrections apportées, tout est allé très vite.</p> <p><b>1 - Les mauvais points</b></p> <p>Une mauvaise surprise liée à des règles prévues dans le PLU qui paraissent inadaptées et notamment la hauteur des murs extérieurs (1,60 m pour le portail notamment) et ce malgré de très nombreux cambriolages dans le quartier.</p> <p>Parcours vécu comme un « parcours du combattant ».</p>								
<p><i>Considérez-vous que les délais d'instruction aient été conformes à ce que vous attendiez ?</i></p>	<p><b>À 3 exceptions près, les délais d'instructions ont été vécus comme conformes à la règle des 2 mois</b></p> <p><b>Les exceptions :</b></p> <p>Non, perte de trois mois, six mois <i>versus</i> trois mois.</p> <p>Non, délais plus longs qu'attendu.</p> <p>Non, délais d'instruction rallongés par la conjoncture défavorable et des problématiques d'assainissement.</p>								
<p><i>Avez-vous dû modifier votre projet ?</i></p>	<p style="text-align: center;">Modifications après le dépôt de la demande d'autorisation</p>  <table border="1" style="margin-left: auto; margin-right: auto;"> <thead> <tr> <th>Catégorie</th> <th>Pourcentage</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Aucune modification apportée</td> <td>17%</td> </tr> <tr> <td>Modification à la demande du service instructeur</td> <td>24%</td> </tr> <tr> <td>Aucune modification apportée</td> <td>59%</td> </tr> </tbody> </table>	Catégorie	Pourcentage	Aucune modification apportée	17%	Modification à la demande du service instructeur	24%	Aucune modification apportée	59%
Catégorie	Pourcentage								
Aucune modification apportée	17%								
Modification à la demande du service instructeur	24%								
Aucune modification apportée	59%								
<p><i>Si oui, pour quelle raison ?</i></p>	<p><b>1 - À la demande des services instructeurs</b></p> <p>Projet revu / emprise au sol non conforme aux règlements d'urbanisme, diminution de la superficie, perte de mètres carrés par rapport au permis initial.</p> <p>Projet revu en raison de mauvaises interprétations du PLU ou de règles additionnelles non connues ou non précisées dans le PLU (couleurs de liner possibles pour la piscine, nombre d'arbres à abattre, nombre et essences d'arbres à replanter etc.).</p> <p>Projet revu car dépôt initial d'un permis pour un bungalow refusé, transformé en permis pour une annexe en maçonnerie.</p> <p>Projet revu en raison de la présence d'un poteau EDF mal positionné sur le terrain.</p>								

<i>Questions posées</i>	<b>Les avis et remarques</b>
	<p>Projet modifié à la marge pour matérialiser la servitude de passage.</p> <p>Un premier permis déposé pour la construction d'un garage distant de la maison a été refusé, incompréhension face à ce refus pas clairement compris <i>a priori</i> à cause d'un délai de 10 ans prévu dans le PLU pour une deuxième construction sur le même site que la construction principale. Un permis pour l'agrandissement d'une maison à usage d'habitation a été déposé à la place, qui lui a été accepté mais ce n'était pas le projet initial souhaité par le pétitionnaire.</p> <p>Projet abandonné et incompréhension face aux motifs du refus, plusieurs demandes de permis déposées toutes refusées.</p> <p>Projet revu car le lieu du siège a dû être modifié pour obtenir un avis favorable de la Chambre d'Agriculture (proche d'un lieu de stockage).</p> <p>Projet modifié à cause d'un avis non conforme d'une autorité consultée.</p> <p><b>2 - À l'initiative des pétitionnaires</b></p> <p>Pas dans le cadre du dépôt de PC mais par la suite au regard des impacts de l'inflation sur les coûts de construction.</p> <p>Le projet a été modifié cinq appartements + un magasin vs six appartements prévus au départ mais du fait du pétitionnaire.</p> <p>Ajout d'un vélux mais modification souhaitée par les demandeurs.</p> <p>Agencement intérieur mais du fait du pétitionnaire.</p>
<p><i>Avez-vous bénéficié d'un conseil, au-delà de l'architecte, pour donner les meilleures chances à votre projet d'être autorisé ?</i></p>	<p><b>Un tiers des pétitionnaires ont utilisé les services d'un conseil, ou de leur constructeur en plus de l'architecte, sauf pour les déclarations préalables pour lesquels le pétitionnaire se débrouille seul, dans ce cas un coup de chapeau est donné aux services instructeurs :</b></p> <p>Dans le cadre d'un projet soumis à une autorisation préalable pour transformer un garage en habitation, le pétitionnaire a été très aidé et bien conseillé par la commune, il est très satisfait de ses interlocuteurs.</p> <p>En termes de disponibilité, les agents de la mairie étaient bien présents et ont répondu précisément aux interrogations.</p> <p>J'ai été aidé par les services techniques et d'urbanisme de la Mairie ainsi que de l'Agglomération.</p>
<p><i>Avez-vous redouté la possibilité d'un recours contre votre projet (recours des tiers, voisins, etc.) ?</i></p>	<p><b>Aucun des pétitionnaires contactés n'a été « victime » d'un recours contre son projet, mais certains d'entre eux était inquiets :</b></p> <p>Nous avons toujours un peu d'anxiété durant les délais légaux de recours, au vu du caractère très social de notre dispositif : Pension de Famille, mais rien au final.</p> <p>Non, nous n'avons pas redouté de recours car nous avons bénéficié d'une situation particulière, à savoir que le terrain appartenait initialement à la famille et la parcellisation a été en amont expliquée aux voisins (qui par ailleurs sont des connaissances anciennes de la famille).</p> <p>Non, nous n'avons pas redouté de recours car nous avons bénéficié d'une situation particulière, à savoir que les environs appartenaient à un même propriétaire, et le voisinage est composé essentiellement de locataires qui ont moins d'intérêt <i>a priori</i> à agir.</p> <p>Oui car bâtiment d'envergure, mais pas de recours au final.</p>

<i>Questions posées</i>	<b>Les avis et remarques</b>
<i>Avez-vous une suggestion pour améliorer le parcours du pétitionnaire ?</i>	<p><b>Quasiment tous les pétitionnaires se sont prêtés à l'exercice de formulation d'amélioration.</b></p> <p><b>1 - Les améliorations qui concernent la relation aux services instructeurs</b></p> <p>Un interlocuteur au service urbanisme de la mairie susceptible de se déplacer pour comprendre les projets et du moins se les approprier et les suivre.</p> <p>Le service urbanisme de la commune pourrait proposer des fiches récap, « tout sur le dépôt d'un PC en une page » !</p> <p>Nous avons trouvé les agents de la direction de l'urbanisme et de l'action foncière un peu tatillons. Nous aurions souhaité davantage de souplesse.</p> <p>Améliorer les relations entre le lieu d'implantation du projet (et parfois le lieu de dépôt de la demande) et le lieu d'instruction, afin de rapprocher le service de l'usager.</p> <p>Délivrer une information préalable complète et personnalisée sur les coûts induits par le projet opérationnel notamment les taxes et redevances (dont la taxe d'aménagement, la redevance d'archéologie préventive, la redevance pour le raccordement à l'assainissement).</p> <p>Nous aurions souhaité avoir davantage de renseignements disponibles soit en mairie, soit sur le site internet, au sujet des aides concernant les démarches liées à la transition écologique (panneaux solaires, isolation, etc.). Nous avons certes bénéficié dans notre projet de la dernière norme RE2020, mais nous aurions aimé bénéficier de plus d'information et d'un accompagnement dans ce domaine.</p> <p><b>2 - Les améliorations qui concernent l'instruction en ligne</b></p> <p>Un espace en ligne dédié qui permettrait de suivre l'avancement de l'instruction du permis où les croquis pourraient être déposés. Aujourd'hui grosse perte de temps avec des déplacements sur place à la mairie chronophages.</p> <p>Interrogation sur le système d'information, accès moins aisé au dossier car déposé par l'architecte et pas de deuxième accès possible pour consultation par le demandeur.</p> <p>Ergonomie générale de l'interface à revoir.</p> <p>Demande de simplification des formulaires numériques.</p> <p><b>3 - Les améliorations qui concernent les règles d'urbanisme</b></p> <p>Une simplification des règles d'urbanisme est nécessaire car excessives et trop contraignantes.</p> <p>Simplifier la « paperasse », c'était plus simple avant.</p> <p>Nous trouvons qu'il y a une certaine part de suggestivité concernant les règles d'urbanisme et que certaines peuvent être sujettes à interprétation. Cela peut être source de difficulté et d'allongement des délais pour faire aboutir un projet.</p> <p><b>4 - Les conseils issus d'expériences vécues</b></p> <p>Fournir un document synthétique reprenant les étapes de la procédure et les contacts utiles.</p> <p>Clarifier les règles, donner toutes les informations nécessaires dès le départ</p> <p>Conseiller aux pétitionnaires d'échanger avec le service d'urbanisme avant le dépôt du dossier officiel et prendre un conseil.</p>

<i>Questions posées</i>	<b>Les avis et remarques</b>
	Être accompagné. Aider davantage le pétitionnaire, le conseiller davantage. Parcours fluide, lorsqu'on est accompagné par un très bon promoteur pavillonnaire. Simplifier le parcours et surtout le dématérialiser complètement. Bien préparer son dossier, venir sur place et conserver un dépôt papier.

Source : Cour des comptes

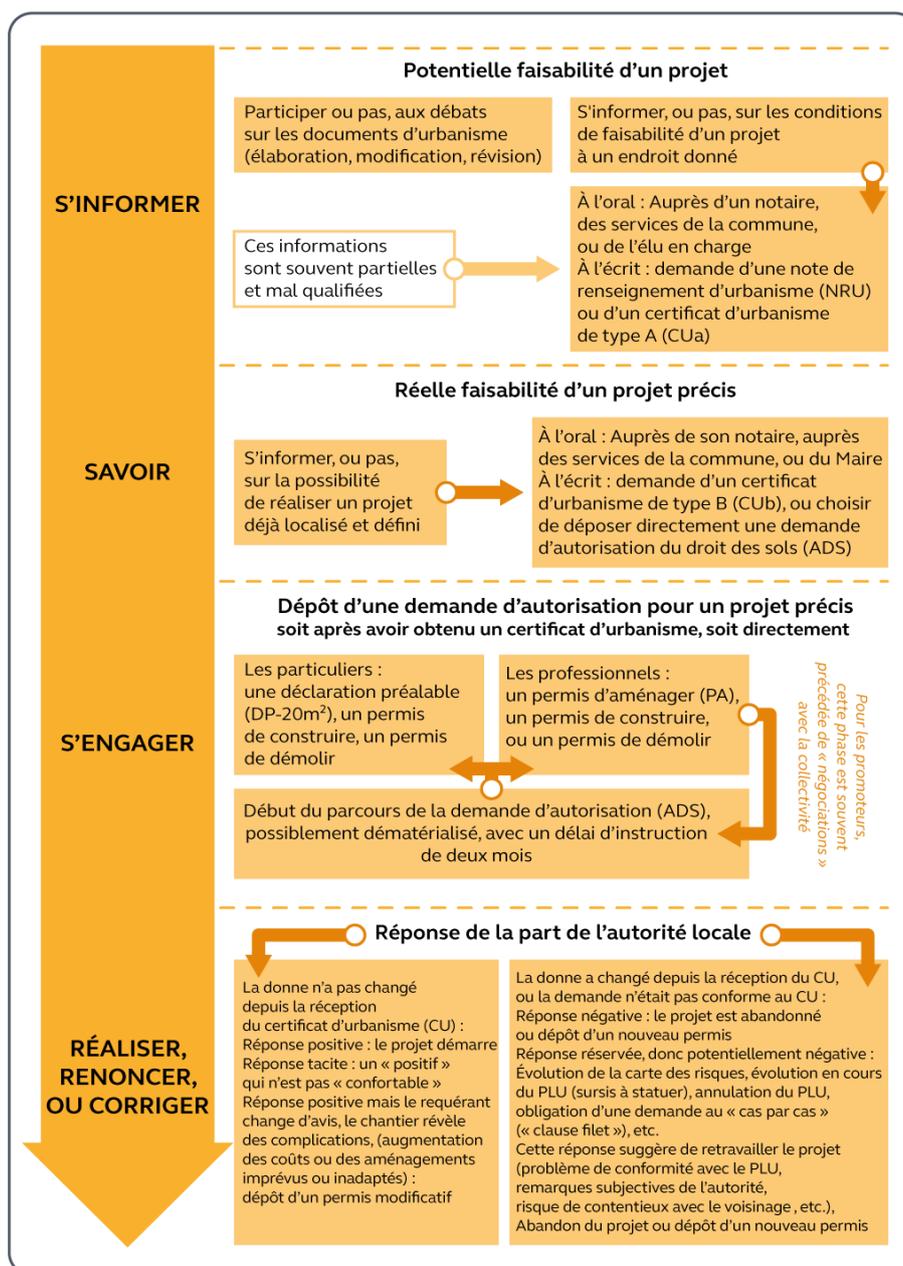
### Annexe n° 5 : les communes et leurs intercommunalités contrôlées ou questionnées

<i>Villes contrôlées</i>	<b>Villes questionnées</b>	<b>EPCI contrôlés</b>	<b>EPCI questionnés</b>
<i>Grenoble (38)</i>		Métropole de Grenoble	
<i>Saint-Étienne (42)</i>		Métropole de Saint Etienne	
<i>Saint-Genis-Pouilly (01)</i>		Pays de Gex agglomération	
	La Ségalassière (15)	Communauté de communes de la Châtaigneraie cantalienne	Communauté d'agglomération du Bassin d'Aurillac
<i>En Nouvelle Aquitaine</i>			
	Sainte-Bazeille (47)		Val de Garonne Agglomération
<i>Bressuire (79)</i>		Communauté d'agglomération du bocage bressuirais	
<i>Bordeaux, Lormont, Bègles, Saint-Médard-en-Jalles (33)</i>		Bordeaux métropole	
<i>Châtelleraut (86)</i>		Grand Châtelleraut	
<i>Mimizan (40)</i>			Communauté de communes Mimizan
<i>Grayan-et-l'Hôpital, Naujac-Sur-Mer, Vensac, Vendays-Montalivet (33)</i>			Communauté de communes Médoc-Atlantique
<i>Gujan-Mestras (33)</i>			COBAS Communauté d'agglomération du bassin d'Arcachon sud

<i>Villes contrôlées</i>	<b>Villes questionnées</b>	<b>EPCI contrôlés</b>	<b>EPCI questionnés</b>
<i>Audenge (Arcachon nord) (33)</i>			
<i>Ascain, Ciboure (64)</i>			CAPB Communauté d'agglomération Pays Basque
<i>Royan (17)</i>			CARA communauté d'agglomération de Royan Atlantique
<i>Autres régions</i>			
	Brest (29)		Métropole de Brest
	Rueil Malmaison (92)		Métropole du Grand Paris
	Houilles (78)		
	Saint-Ouen-sur- Seine (93)		
<i>20 contrôles</i>		8 contrôles	

Source : Cour des comptes

## Annexe n° 6 : le parcours des demandeurs d'autorisation



Source : Cour des comptes

## **Annexe n° 7 : l'impact attendu du projet de loi « relatif au développement de l'offre de logements abordables », dans sa rédaction initiale sur le droit de l'urbanisme et les autorisations du droit des sols**

Ce projet de loi a été déposé au Sénat le 6 mai 2024, soit après la rédaction du présent rapport.

### **Permettre la prise en compte du logement locatif intermédiaire dans la loi SRU pour les communes qui s'engagent dans une trajectoire de rattrapage**

L'article premier ouvre la possibilité aux communes déficitaires en logements sociaux au sens de l'article 55 de la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain (SRU) d'utiliser la production de logements locatifs intermédiaires pour atteindre leurs objectifs de rattrapage.

Cette modification est réservée aux communes ayant déjà atteint 10 à 15 % de logements sociaux et qui ont conclu un contrat de mixité sociale avec l'État. Elle leur permet de réaliser jusqu'au quart de leur objectif de rattrapage triennal grâce à la réalisation de logements locatifs intermédiaires.

Pour autant, afin de garantir l'équilibre entre les différentes catégories de logements abordables, cet article premier limite à 40 % la somme des logements locatifs intermédiaires ou financés en PLS qui peuvent être pris en compte au titre du contrat de mixité sociale. Il maintient en revanche inchangée l'exigence qualitative d'un plancher de 30 % de logements les plus sociaux (PLAI), catégorie accessible aux personnes les plus modestes.

### **Permettre une meilleure maîtrise du foncier par les communes**

L'article 3 vise à renforcer les leviers dont disposent les communes pour maîtriser le foncier et réguler l'inflation foncière. Le foncier représente aujourd'hui le poste de dépenses le plus inflationniste dans le bilan des opérations de production de logements (entre 20 % et 50 % du prix de revient des opérations). Ce prix constitue un frein à la production de logements, notamment dans les zones tendues.

L'article 3 vise en premier lieu à prolonger la durée de validité des zones d'aménagement différé (ZAD). Les ZAD constituant une procédure qui permet aux collectivités territoriales, *via* l'utilisation d'un droit de préemption spécifique, de s'assurer progressivement de la maîtrise foncière de terrains où il est prévu à terme une opération d'aménagement.

Actuellement, le délai de droit commun pour exercer le droit de préemption dans les ZAD est de six ans renouvelables à compter de la publication de l'acte qui a créé la zone. Avec cette modification, il s'agit de passer ce délai à dix ans, dans tous les cas, sans le limiter aux seules grandes opérations d'urbanisme (GOU) et aux opérations d'intérêt national (OIN).

Par ailleurs, l'article 3 permet, pour une durée de sept ans, de mobiliser le droit de préemption urbain (DPU), outil en principe à la main du bloc communal, pour concourir à la régulation des marchés du foncier et de l'immobilier bâti, afin de contribuer aux objectifs d'accès au logement et de mixité sociale, et ce sans que la préemption ne s'appuie sur un projet prédéfini par le titulaire de ce droit, comme l'exige le recours au DPU. (En l'état actuel du droit, la décision de préempter peut faire l'objet d'une demande d'annulation si la mairie n'a plus pour objectif de réaliser une opération d'aménagement urbain d'intérêt général dans les zones de DPU).

### **Faciliter la transformation urbaine des zones pavillonnaires et des zones d'activité économique**

L'article 5 vise à faciliter la transformation urbaine des zones pavillonnaires et des zones d'activité économique (ZAE).

Les tissus urbains peu denses tels que les zones pavillonnaires, constituent un gisement important de revitalisation et de potentielle intensification de l'existant. C'est également le cas des zones d'activités économiques (ZAE) qui présentent un fort potentiel d'optimisation foncière.

En l'état actuel du droit, le code de l'urbanisme permet de prévoir dans le plan local d'urbanisme (PLU) des orientations d'aménagement et de programmation (OAP) définissant des actions et opérations nécessaires pour permettre le renouvellement urbain et favoriser la densification en application du 1° de l'article L. 151-7 du code de l'urbanisme. Cependant, pour cibler spécifiquement les secteurs des espaces urbanisés à dominante d'habitat individuel, ou les zones d'activités économiques, et afin de systématiser le recours à cet outil, il est prévu de pouvoir les identifier dans une OAP spécifiquement dédiée et de préciser les contours de cette orientation.

Par ailleurs, en droit constant, la définition de nouvelles OAP dans un PLU implique généralement la mise en œuvre de la procédure de modification de droit commun en application de l'article L. 153-41 du code de l'urbanisme. Cette procédure permet également la modification des dispositions réglementaires du PLU applicables au secteur concerné.

Afin de faciliter et d'accélérer la mise en œuvre d'opérations de transformation urbaine ou de requalification et de densification de secteurs d'habitat individuel ou d'activités économiques, le Gouvernement souhaite

rendre possible le recours à la procédure de modification simplifiée mentionnée à l'article L. 153-45 du code de l'urbanisme, dont les délais de procédure sont réduits et les modalités d'organisation simplifiées.

Cette procédure ne peut aujourd'hui être envisagée que si le projet n'a pas pour effet de majorer de plus de 20 % les possibilités de construction, résultant, dans une zone, de l'application de l'ensemble des règles du plan.

Pour répondre plus précisément aux enjeux rencontrés dans certaines zones pavillonnaires et ZAE, nécessitant en particulier que la collectivité territoriale puisse mettre en œuvre une OAP renforcée sur ces espaces avec un opérateur désigné en ce sens, la loi ajouterait un nouveau cadre opérationnel ensablé pour le déploiement des outils de l'aménagement, visant à faciliter la transformation urbaine de ces zones.

L'article 5 instaure ainsi un dispositif à deux niveaux :

- la création d'une orientation d'aménagement et de programmation (OAP) spécifique (renforcée) pour favoriser l'évolution, la requalification du bâti existant, l'optimisation de l'utilisation de l'espace ou la mixité fonctionnelle des secteurs constitués exclusivement ou quasi exclusivement d'habitat individuel et des zones d'activités économiques ;
- la création d'un nouvel outil d'aménagement opérationnel dans le code de l'urbanisme, l'« opération de transformation urbaine » (OTU), dont l'objet principal est d'assurer la réalisation de l'OAP susmentionnée.

Avec des orientations d'aménagement et de programmation (OAP) des PLU renforcées en ce sens, il s'agit de permettre l'optimisation de la densité tout en respectant des objectifs de qualité environnementale, urbaine, paysagère, et architecturale, et une opération de transformation urbaine pour en assurer la réalisation, notamment en accompagnant les propriétaires.

L'article 5 prévoit enfin l'assouplissement des règles de majorité applicables à la modification des documents d'un lotissement. La mesure propose de se contenter de l'accord de la moitié des propriétaires détenant la moitié de la superficie du lotissement. De plus, l'autorité compétente en matière d'autorisation d'urbanisme pourra modifier, après enquête publique, l'ensemble des documents du lotissement (règlement, cahier des charges) pour les mettre en concordance avec l'évolution des règles d'urbanisme applicables sur le lotissement, notamment dans le cadre de la mise en place de ces nouvelles OAP et OTU. Cette mesure permettra une fluidification de l'évolution des règles du lotissement conduisant à une intensification de la densification dans les secteurs pavillonnaires.

### **Généraliser le permis d'aménager multisites**

Le permis d'aménager multisites (autorisation d'aménagement portant sur des unités foncières non contiguës), est un dispositif initialement expérimental introduit en 2018 par la loi ELAN, qui a montré son utilité. Sa pérennisation par la suite, limitée aux projets partenariaux d'aménagement (PPA) et aux opérations de revitalisation de territoire (ORT), a permis de mettre en évidence ses avantages et ses obstacles.

Le projet de loi envisage de corréliser plusieurs unités autour d'un projet cohérent en s'assurant de leur bonne insertion architecturale et paysagère. Cet élément était rendu difficile voire impossible aujourd'hui par la délivrance de plusieurs permis d'aménager décorrélés.

Il s'agit aussi de simplifier la procédure administrative obligatoire pour le porteur de projet, tout en donnant au service instructeur une vision plus globale des projets présentés, en apportant une sécurisation d'ensemble, par un seul titre administratif, à la réalisation d'un projet commun, même si celui-ci concerne plusieurs parcelles non contiguës.

L'article 6 élargit donc les possibilités d'utilisation du permis d'aménager multisites. Il s'agit d'un levier important pour composer avec le bâti existant et maîtriser l'artificialisation des sols, dans une logique d'optimisation de l'utilisation de l'espace. Le recours au permis d'aménager multisites sera alors possible à trois conditions : la demande de permis d'aménager devra être déposée par un demandeur unique, le projet soumis à permis d'aménager devra porter sur un ensemble unique et cohérent et devra présenter une unité architecturale et paysagère.

### **Simplifier et accélérer les procédures**

En droit de l'urbanisme, le recours contre une autorisation d'urbanisme présente la particularité d'être bloquant pour une opération de construction. En cas de recours, le projet de construction n'est généralement pas lancé et le constructeur renonce alors à l'acquisition du terrain dans l'attente du jugement.

Ces recours renchérissent le coût des opérations de construction et impactent la production de logements.

À ce jour, lorsqu'une personne souhaite contester une décision administrative, telle qu'un permis de construire, elle peut exercer un recours gracieux, qui a pour effet de reporter le délai dans lequel un recours contentieux peut être introduit devant la juridiction administrative, le temps que l'autorité administrative réponde.

Les procédures régissant l'articulation entre les recours gracieux et les recours contentieux les organise de manière successive. Il en résulte des délais d'introduction qui peuvent permettre de saisir la juridiction jusqu'à près de six mois après que l'autorisation d'urbanisme a été délivrée. Ces délais sont préjudiciables à la réalisation des projets immobiliers. L'étude d'impact du projet de loi précise qu'il faut ensuite ajouter à ces délais, ceux du traitement des affaires par les juridictions qui sont, au regard des délais moyens de jugement des affaires, de 48 mois dans l'hypothèse d'un contentieux avec pourvoi en cassation et jugement définitif par la cour administrative d'appel en tant que juridiction de renvoi et de 54 mois dans l'hypothèse d'une seconde cassation.

L'article 4 réduit les délais de recours applicables aux demandes d'autorisation d'urbanisme et notamment de permis de construire. Le délai d'introduction d'un recours gracieux ou hiérarchique est réduit à un mois, ainsi que le délai dans lequel l'autorité doit y apporter une réponse. Dans le même temps, il met fin au caractère interruptif du recours gracieux pour le dépôt d'un recours contentieux. Ainsi, le recours contentieux devra impérativement être introduit dans un délai de deux mois après l'affichage de la décision d'urbanisme. Dans la même optique, l'article introduit une présomption d'urgence pour les recours en référé-suspension introduits contre les refus d'autorisation d'urbanisme. Sont particulièrement visés par cet article les refus de permis de construire de logements collectifs ou de permis d'aménager.

### **Plusieurs, dispositions du nouveau texte ne concernent pas directement le rapport sur le permis de construire**

Elles concernent le rôle des maires dans les attributions de logements sociaux, ou les bailleurs sociaux (augmentation du plafond de production de logements intermédiaires, révision des loyers à la hausse, diversification de leurs ressources, gestion du contingent préfectoral, création d'un bail mobilité dans le logement social, renforcement de la mobilité dans le parc social, autorisation de la vente « au fil de l'eau » des logements sociaux aux locataires occupants, etc.).

## **Annexe n° 8 : de l'urbanisme négocié à l'urbanisme contraint : le cas de Saint-Médard-en-Jalles**

Le cas de Saint-Médard-en-Jalles illustre quatre années d'opposition entre un professionnel de l'immobilier et les attentes communales.

Le promoteur a indiqué avoir, avant le dépôt de la demande d'autorisation d'urbanisme, réalisé un diagnostic, vérifié la compatibilité du projet aux règles d'urbanisme et à la charte municipale et avoir échangé avec les services dès l'identification du site en juin 2019, avant tout engagement juridique avec le propriétaire de la parcelle. Une expertise forestière a été réalisée pour, selon lui, préserver le patrimoine paysager.

Le promoteur a déposé le 10 mars 2020 en mairie une demande de permis d'aménager concernant 17 lots à bâtir et de la voirie, accompagné d'un courrier à l'attention du maire marqué notamment par la volonté de préserver les atouts naturels du terrain et le végétal. Une équipe de conception composée d'un paysagiste, d'un architecte-urbaniste et d'un maître d'œuvre a été mobilisée avec pour consigne, selon le promoteur, de créer un parc habité en s'appuyant sur les composantes paysagères existantes.

Comme le confirme la commune dans sa réponse, la meilleure insertion du projet a « guidé dès le début l'analyse municipale des avant-projets déposés sur ce site ».

Ce permis d'aménager a pourtant été refusé le 23 juin 2020 au motif que certaines prescriptions du règlement du PLU3.1 opposables dans la zone concernée, n'étaient pas respectées.

Le 28 janvier 2021, une nouvelle demande de permis d'aménager a été déposée, corrigée, selon le promoteur, en tenant compte des motifs de refus de la précédente demande de permis. Le promoteur s'est vu refuser sa demande par arrêté du maire le 15 avril 2021, sur la base d'une argumentation en cohérence avec le PLU3.1.

Cette argumentation reprend, sous une formulation relativement proche, les dispositions de l'article R. 111-27 du code de l'urbanisme qui, comme évoqué *supra*, permettent certaines interprétations et rendent possible un refus de permis qui par ailleurs serait en adéquation avec le PLU. Dans sa réponse, le promoteur a expliqué

avoir eu des échanges nourris et considère avoir sérieusement pris en compte les éléments du PLU, de la charte communale avant production de la première esquisse.

Face à la détermination du professionnel, la commune aurait demandé de réaliser un projet de promotion immobilière plutôt qu'un aménagement, conforme à une esquisse réalisée par l'architecte conseil et intégrant 30 % de logements sociaux, quote-part non exigée par le PLU, lorsqu'un projet n'excède pas 2 000 m<sup>2</sup> de surface plancher. Selon le promoteur, les positions divergentes sur la nature du projet seraient la seule raison du désaccord. Il a alors déposé une requête le 22 septembre 2021 pour demander l'annulation de l'arrêté de refus du maire.

L'opérateur économique a ainsi souhaité faire respecter ses droits, considérant son projet conforme aux règles en dépit d'une volonté communale différente.

Le troisième permis d'aménager a finalement été délivré par la commune le 17 mars 2023 et le promoteur s'est désisté de son recours.

Il estime avoir perdu quatre ans sur ce projet ainsi que la valorisation financière compte tenu de la dépréciation du marché immobilier. Il a qualifié l'issue de ce projet comme l'aboutissement d'un « urbanisme contraint » plutôt que négocié.

*Source : chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine*

## **Annexe n° 9 : les pièces demandées par le code de l'urbanisme**

Les pièces limitativement énumérées par le code de l'urbanisme se divisent en trois groupes.

1. Les pièces obligatoires pour tous les dossiers :

- les informations essentielles demandées en première partie du CERFA sont listées à l'article R 431-5 du code de l'urbanisme,
- les pièces obligatoires pour tous les dossiers, listées au 1 du bordereau des pièces jointes à une demande de permis de construire du CERFA, sont mentionnées aux articles R 431-6 à R 431-10 et R 431-12 du code de l'urbanisme.

2. Les pièces à joindre selon la nature et/ou la situation du projet :

- ces pièces à joindre selon la nature et/ou la situation du projet, listées au 2 du bordereau des pièces jointes à une demande de permis de construire du CERFA, sont mentionnées aux articles R 431-11 et R 431-13 à R 431-33-1 du code de l'urbanisme.

3. Les informations demandées en vue de l'établissement des statistiques

- Ces informations ne sont pas contraignantes pour le calcul des délais d'instruction. Seules les pièces et informations mentionnées dans les deux premiers groupes peuvent justifier l'interruption des délais d'instruction (cf. article R 431-4, alinéa 2 susmentionné).

Le respect des délais est une condition contraignante.

L'article R. 423-38 du code de l'urbanisme prévoit qu'en cas de dossier de demande de permis de construire incomplet, l'autorité en charge de l'instruction peut adresser au demandeur une lettre recommandée avec demande d'avis de réception indiquant, de façon exhaustive, les pièces manquantes à son dossier.

Cette demande doit être adressée dans le délai d'un mois à compter de la réception du dépôt du dossier de demande d'autorisation d'urbanisme. Aucune pièce non prévue par le code de l'urbanisme ne peut être demandée par les services instructeurs.

Le dossier est réputé complet si l'autorité compétente n'a pas, dans le délai d'un mois à compter du dépôt du dossier en mairie, notifié au demandeur la liste des pièces manquantes.

Les services instructeurs conservent la faculté de réclamer des pièces manquantes d'un dossier au-delà du délai d'un mois. Néanmoins, cette demande notifiée « hors délai » ne modifie pas les délais d'instruction. Dans ce cas, le dossier est réputé complet à compter de sa réception en mairie et le pétitionnaire pourra se considérer, le cas échéant, et en l'absence de décision expresse, comme titulaire d'un permis tacite à l'expiration du délai d'instruction qui lui a été notifié (cour administrative d'appel de Marseille, 6 juin 2017, requête n° 15MA03781).

Cette jurisprudence est également applicable aux demandes de pièces complémentaires illicites dans l'instruction des déclarations préalables.