

n°- 007015-01

mars 2010

# EVALUATION DE LA REFORME DU PERMIS DE CONSTRUIRE

Ressources, territoires, habitats et logement  
Énergie et climat  
Prévention des risques  
Développement durable  
Infrastructures, transports et mer

**Présent  
pour  
l'avenir**



Ministère de l'Écologie, de l'Énergie,  
du Développement durable et de la Mer  
en charge des Technologies vertes et des Négociations sur le climat

**CONSEIL GÉNÉRAL**  
**DE L'ENVIRONNEMENT ET DU DEVELOPPEMENT DURABLE**

**Rapport n° : 007015-01**

**EVALUATION DE LA REFORME DU PERMIS DE  
CONSTRUIRE**

établi par

**Didier Cauville**

Inspecteur Général de l'Administration du Développement Durable

**Jean Guillet**

Ingénieur Général des Ponts, des Eaux et des Forêts

**Monique Pinaud**

Inspectrice de l'Administration du Développement Durable

**Mars 2010**

MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DE L'ÉNERGIE,  
DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE LA MER  
en charge des Technologies vertes et des Négociations sur le climat

Conseil Général de l'environnement  
et du développement durable

Paris, le 26 MAR. 2010

Le Vice-Président

Le Vice-Président

à

Monsieur le Secrétaire d'État chargé du Logement et de  
l'Urbanisme

**Objet : Rapport n° 007015-01 Évaluation de la réforme du permis de construire.**

Par lettre du 21 août 2009, vous avez demandé au CGEDD de procéder à une évaluation de la réforme des autorisations d'urbanisme entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> octobre 2007. Vous avez ainsi souhaité que cette mission permette de porter une première appréciation sur l'atteinte du triple objectif assigné à cette réforme : la clarification du code de l'urbanisme, l'amélioration de la qualité du service rendu à l'usager et aux élus, et une meilleure précision des responsabilités des différents acteurs.

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint le rapport établi par Madame Monique Pinaud, inspectrice de l'administration du développement durable, Messieurs Didier Cauville, inspecteur général de l'administration du développement durable, et Jean Guillet, ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts.

Le constat de la mission peut se résumer ainsi:

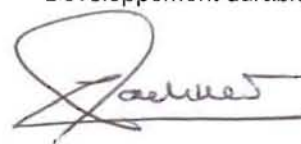
- La réforme est jugée globalement positive et la principale question réside dans son application, qui est perfectible. Diverses propositions sont formulées, notamment en matière de suivi, de production de doctrine et de développement du recours aux technologies de l'information et de la communication.
- Des modifications du code sont cependant souhaitables, qui vont du simple ajustement, par exemple l'amélioration de la lisibilité des formulaires à des pistes d'investigations plus lourdes comme l'aboutissement de la réforme en ce qui concerne les lotissements, en passant par des changements nécessitant réflexion et concertation préalables. Les principales ont été recensées.
- La meilleure simplification du code réside dans sa – relative – stabilisation. C'est la clarté, la permanence et la lisibilité des règles, depuis le code de l'urbanisme jusqu'au plan local d'urbanisme (P.L.U.), qui facilitent l'instruction et la compréhension des objectifs et des contraintes.
- À terme, le système pourra évoluer, à partir d'éventuelles extensions du champ d'application de la déclaration préalable, et de souplesses dont les collectivités locales pourraient progressivement disposer.

Le rythme de mise en œuvre de ces dispositions devra s'adapter aux besoins au fur et à mesure qu'ils apparaîtront.

- L'État aura alors à changer de posture: d'opérateur quasi exclusif, il devra devenir régulateur et garant, vis à vis du public, des collectivités, et des professionnels.

Ce rapport me paraît communicable aux termes de la loi n°78-753 du 17 juillet 1978 modifiée et, sauf objection de votre part, il sera publié sur le site internet du CGEDD dans un délai de deux mois.

Le Vice-président du  
Conseil général de l'Environnement et du  
Développement durable



Claude Martinand

## Diffusion du rapport n° 007015-01

### Diffusion en copie papier :

- le ministre d'Etat, ministre de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer, en charge des technologies vertes et des négociations sur le climat	1 ex
- le directeur du Cabinet	2 ex
- la secrétaire d'Etat auprès du ministre d'Etat	1 ex
- le directeur du Cabinet	2 ex
- la secrétaire d'Etat chargée de l'écologie	1 ex
- la directrice du Cabinet	2 ex
- le secrétaire d'Etat chargé du logement et de l'urbanisme	1 ex
- le directeur du Cabinet	2 ex
- le secrétaire général	1 ex
- le directeur des affaires juridiques	1 ex
- la directrice de la communication	1 ex
- la directrice des ressources humaines	1 ex
- la commissaire générale au développement durable	1 ex
- le directeur général de l'aménagement, du logement et de la nature	1 ex
- le directeur de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages	1 ex
- la directrice de l'eau et de la biodiversité	1 ex
- le directeur général de la prévention des risques	1 ex
- archives du CGEDD	1 ex

### Diffusion par courrier électronique :

- le vice-président du CGEDD
- la présidente et les présidents de section du CGEDD
- le secrétaire général adjoint du CGEDD
- la secrétaire de la 3ème section du CGEDD
- le président de la commission permanente des ressources naturelles (CPRN)
- le président de l'autorité environnementale (AE)
- le conseiller à la vice-présidence
- Mme Monique PINAUD, MM. Jean GUILLET et. Didier CAUVILLE

# TABLE DES MATIÈRES

<b>RÉSUMÉ .....</b>	<b>3</b>
<b>1. LA COMMANDE ET LE DÉROULEMENT DE LA MISSION.....</b>	<b>8</b>
1.1. La commande.....	8
1.2. Le cadrage de la mission.....	9
1.3. Le déroulement de la mission.....	10
<b>2. LES RÉFLEXIONS PRÉPARATOIRES, LES TEXTES ET LES OBJECTIFS DE LA RÉFORME.....</b>	<b>12</b>
2.1. Les réflexions préparatoires et les textes de la réforme.....	12
2.2. Les objectifs de la réforme.....	13
<b>3. UNE RÉFORME JUGÉE POSITIVE ... MAIS DONT LE SUIVI ET L'APPLICATION SONT PERFECTIBLES.....</b>	<b>15</b>
3.1. Une mise en place réussie.....	15
3.2. Un suivi des objectifs quantitatifs lacunaire.....	16
3.3. Des objectifs d'ores et déjà considérés comme atteints.....	18
3.3.1. Des procédures clarifiées, des délais fiables, des acteurs responsables .....	18
3.3.2. Déclaratif et tacite: des décalages entre principes et application.....	19
3.4. L'application de la réforme est perfectible.....	20
3.4.1. Des pratiques à harmoniser .....	20
3.4.2. Préciser la doctrine, et créer un dispositif d'observation et de suivi .....	21
3.4.3. Développer l'usage des Technologies de l'Information et de la Communication: .....	23
3.4.4. Moderniser l'instruction par les services de l'État.....	27
<b>4. LE CODE : AJUSTEMENTS, OU ÉVOLUTIONS PLUS LOURDES?.....</b>	<b>30</b>
4.1. La réforme de 2007 a-t-elle simplifié le code de l'Urbanisme?.....	30
4.2. Des critiques peu nombreuses, bien ciblées et connues du ministère ... qui ne débouchent toutefois pas sur un suivi formalisé.....	32
4.3. Des attentes récurrentes: Intelligibilité, adaptabilité, précision.....	34
4.3.1. Faciliter la compréhension.....	34
4.3.1.1. Les formulaires .....	34

4.3.1.2. <i>La surface des constructions</i> .....	35
4.3.2. Ménager des capacités d'adaptation.....	36
4.3.2.1. <i>La composition du dossier de demande</i> .....	36
4.3.2.2. <i>Les demandes de modification en cours d'instruction</i> .....	37
4.3.3. Des précisions qui amélioreraient la sécurité juridique.....	38
4.3.3.1. <i>L'habilitation à déposer une demande</i> .....	38
4.3.3.2. <i>Les constructions existantes</i> .....	38
4.4. La place accrue du déclaratif.....	39
4.4.1. Les déclarations préalables (DP).....	39
4.4.2. Les déclarations attestant l'achèvement et la conformité des travaux (DACT)	41
4.5. Les lotissements: un aspect de la réforme contesté et inachevé.....	42
4.5.1. Les critiques et les modifications envisagées .....	42
4.5.2. Des dispositions qui restent insatisfaisantes et qui devraient évoluer.....	43
4.6. L'articulation avec les autres législations.....	45
4.6.1. Le code du patrimoine.....	45
4.6.2. Autres législations.....	46
4.7. Donner des marges de manœuvre aux collectivités locales?.....	47
<b>5. CONCLUSION.....</b>	<b>51</b>
<b>ANNEXES.....</b>	<b>56</b>
ANNEXE 1 : Lettre de Mission.....	57
ANNEXE 2 : Liste des personnes rencontrées.....	59
ANNEXE 3: Questionnaire soumis aux services consultés .....	62
ANNEXE 4 : Liste des services consultés.....	65
ANNEXE 5: Récapitulation des recommandations .....	66
ANNEXE 6: Données statistiques.....	68
6.1. Demandes d'urbanisation instruites par les services de l'État en 2009.....	68
6.2. Consultations et majorations de délais.....	69
6.3. Indicateurs LOLF.....	72
ANNEXE 7: Liste des acronymes.....	73
ANNEXE 8: Les objectifs de la réforme.....	75
ANNEXE 9: Déclarations préalables: tableau de synthèse.....	79

## RÉSUMÉ

Le constat de la mission peut se résumer ainsi:

- La réforme est jugée globalement positive et la principale question réside dans son application, qui est perfectible. Diverses propositions sont formulées.
- Des modifications du code sont souhaitables, qui vont du simple ajustement à des pistes d'investigations plus lourdes, en passant par des changements nécessitant réflexion et concertation préalables. Les principales ont été recensées.
- La meilleure simplification du code réside dans sa – relative – stabilisation. C'est la clarté, la permanence et la lisibilité des règles, depuis le code l'urbanisme jusqu'au plan local d'urbanisme (P.L.U.), qui facilitent l'instruction et la compréhension des objectifs et des contraintes.
- A terme, le système pourra évoluer, à partir d'éventuelles extensions du champ d'application de la déclaration préalable, et de souplesses dont les collectivités locales pourraient progressivement disposer. Le rythme de mise en œuvre de ces dispositions devra s'adapter aux besoins au fur et à mesure qu'ils apparaîtront.
- L'État aura alors à changer de posture: d'opérateur quasi exclusif, il devra devenir régulateur et garant, vis à vis du public, des collectivités, et des professionnels.

\*   \*  
\*  
\*

### **Une réforme bien menée...**

Grâce à un dialogue étroit avec tous les partenaires, un suivi précis des opérations et une assistance continue auprès des services, l'administration a réussi la mise en place de la réforme, et, malgré les inquiétudes, la « bascule » du 1<sup>er</sup> octobre 2007 s'est bien déroulée.

### **qui a amélioré la situation,**

De l'avis général, la réforme a amélioré la situation, en particulier:

- Les procédures sont clarifiées.
- Les délais sont fiabilisés
- Les acteurs sont responsabilisés.

La part plus grande faite aux déclarations ou attestations du pétitionnaire a été de prime abord bien reçue, mais abandonner les vieilles habitudes de vérification prendra du temps.

De même, l'autorisation tacite, conséquence pourtant logique et bienvenue du dépassement des délais d'instruction, peine à être acceptée par tous comme une décision pleine et entière.

Enfin, contrepartie de la clarification et de la fiabilisation des délais par ailleurs appréciées, le rallongement de certains d'entre eux est inévitablement mal perçu.

### **mais dont l'application est encore imparfaite.**

L'administration ne possède pas d'informations complètes et fiables portant sur l'ensemble des actes d'urbanisme instruits par les collectivités locales, ne serait-ce que leur nombre total.

Les seuls chiffres dont elle dispose sont relatifs aux actes instruits par les services de l'État (près de  $\frac{3}{4}$  des actes): c'est donc à partir d'une base incomplète qu'elle suit des aspects



importants de la réforme comme l'évolution des délais d'instruction ou le pourcentage d'autorisations tacites.

Est ainsi posée la question de la collecte, du traitement et de l'exploitation des informations statistiques indispensables pour appréhender le fonctionnement du système.

Si la réforme n'est pas contestée, des pratiques hétérogènes sont dénoncées et l'État est fortement sollicité de fournir harmonisation et doctrine; l'édition d'un guide de l'instructeur est souhaitée.

Produire cette doctrine doit se faire avec les collectivités locales: autorités compétentes, elles sont de plus en plus nombreuses, soit directement, soit par l'intermédiaire d'intercommunalités, à procéder à l'instruction des actes.

Le ministère avait prévu de constituer une instance de suivi faisant une large place aux associations d'élus et de professionnels pour inventorier les questions et résoudre les difficultés liées à la réforme. Celle-ci ne s'est jamais réunie.

La mission propose de mettre en place un dispositif de suivi et d'harmonisation de l'instruction des actes d'urbanisme, à deux niveaux, national, et régional, sous l'autorité des préfets et animé par la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL).

### **L'apport souhaitable des nouvelles technologies**

Autre moyen efficace d'améliorer le service rendu tout en facilitant le travail de l'instruction: le recours accru aux technologies informatiques de communication.

La société est prête à cette évolution, qu'elle attend.

L'administration s'est fixé un programme axé sur l'aide informatique à l'instruction (avec la mise en place d'outils géomatiques qui suppose des documents d'urbanisme numérisés), et le développement des échanges dématérialisés entre les acteurs.

Un tel programme, qui vise les actes instruits par les services de l'État, est manifestement nécessaire. La mission y souscrit. Mais il faut aller au-delà.

Cette évolution doit concerner tous les partenaires, et au premier chef les collectivités locales, et il convient de fixer avec eux une ambition et un calendrier, en veillant particulièrement à l'interopérabilité des systèmes.

### **ne remplacera pas l'accent à mettre sur le management des services de l'État.**

Les services instructeurs de l'État ne doivent pas être oubliés: leur mobilisation pour réussir la transition de 2007 a été l'occasion de réinvestir une activité dont les échelons de direction avaient, cette dernière décennie, quelque peu négligé le management.

Cette mobilisation doit se pérenniser: les administrations centrales doivent veiller à ce que les gains de productivité envisagés s'accompagnent de l'ambition d'un haut niveau de qualité. A défaut, les avancées de la réforme seront de nouveau jugées insuffisantes.

### **Le code, restructuré et refondu,**

La réforme a imposé de réécrire le livre IV du code de l'urbanisme, qui traite du « régime applicable aux constructions, aménagements et démolitions ».

La structure en a été changée. Elle met en évidence la cohérence du système, mais a l'inconvénient d'être moins commode à utiliser pour un lecteur occasionnel. Celui-ci doit davantage naviguer entre titres et chapitres. L'informatique pourrait faciliter cette lecture.

### **nécessite quelques ajustements,**

Les critiques sur le contenu même de la réforme sont pour l'essentiel concentrées sur des cibles peu nombreuses: les lotissements, l'articulation avec les autres législations (Établissement recevant du public - ERP - accessibilité ...), les « délais ABF »...

Elles relèvent souvent de la simple mise au point et sont pour la plupart connues de l'administration. Mais en l'absence de démarche qualité pour les répertorier et les traiter, l'administration doit faire face à une série de critiques partielles qui fragilisent sa position.

### **qui vont de mises au point limitées à des évolutions plus conséquentes.**

La mission a récapitulé les principaux points qui lui ont été signalés, pour lesquels des ajustements rédactionnels semblent possibles, ou au moins mériter des investigations.

Certains d'entre eux sont d'ores et déjà prévus par la direction de l'Habitat, de l'Urbanisme et des paysages (DHUP).

Les autres suggestions devront faire l'objet d'un examen rigoureux: la mission est consciente qu'elles doivent s'insérer dans un édifice juridique complexe, qu'on ne peut modifier sans précaution.

### **L'intelligibilité et l'adaptabilité peuvent être améliorées,**

Une part de ces suggestions vise à faciliter la compréhension des textes par les pétitionnaires, à assouplir la phase d'instruction, ou à renforcer la sécurité juridique.

A titre d'exemple, une avancée notable pourrait venir de la simplification, et l'amélioration de la lisibilité et de l'ergonomie des formulaires, dont certains laissent le demandeur perplexe. L'administration a pris des initiatives récentes positives qu'il convient de poursuivre, dans l'attente de la mise en ligne de formulaires réellement interactifs.

Autres exemples: permettre à l'autorité compétente d'adapter sous conditions la liste des pièces exigibles, donner un statut aux demandes de modifications en cours d'instruction, définir plus précisément ce qu'est une construction existante ...

### **le régime déclaratif est à consolider.**

Les déclarations préalables sont devenues une procédure à part entière. Les seuils entre déclarations et permis dépendent à la fois de l'importance de la construction projetée et du degré de protection du secteur. Il est logique que l'expérience des deux premières années conduise à proposer des ajustements de ces seuils.

Sous réserve d'un examen attentif de ses implications, on peut imaginer d'instaurer une procédure particulière de déclaration préalable régie par la loi sur l'architecture de 1977<sup>1</sup>.

Autre effet de la responsabilisation voulue des acteurs, contester les déclarations d'achèvement et de conformité des travaux n'est désormais possible que dans des délais stricts: contrainte lourde, encore plus marquée quand l'administration est tenue de procéder à leur récolement.

Afin que cette dernière puisse concentrer ses efforts sur l'essentiel, la mission propose de recourir davantage à la certification par des professionnels.

### **La procédure de lotissement est à rationaliser,**

La réforme de 2007 a introduit dans le domaine du lotissement, il est vrai déjà complexe, au moins autant de questions qu'elle en a résolues.

Les critiques se cristallisent sur le régime des lotissements dépendant d'une simple déclaration.

---

<sup>1</sup> C'est à dire imposant le recours à un architecte ou agréé en architecture.

L'administration en est consciente et envisage de réserver le permis d'aménager aux seules opérations comportant de réels aménagements et de soumettre à déclaration les divisions parcellaires.

Ce sera un progrès et une simplification. La mission suggère d'aller plus loin et d'étudier la suppression de toute formalité pour les divisions parcellaires sans aménagement, sauf situations particulières, et moyennant l'ajustement d'autres dispositions du code.

### **et il faut continuer d'harmoniser le code de l'urbanisme et les législations indépendantes.**

L'articulation avec les autres législations auxquelles les projets sont soumis est une source majeure de complexité. Au point que les demandeurs ne peuvent que faire l'amalgame et critiquer le code de l'urbanisme pour des dispositions qui ne lui sont pas imputables.

Grâce à l'attitude constructive du ministère de la culture, la cohérence entre les législations du patrimoine et de l'urbanisme a progressé. Il reste quelques marges d'amélioration.

Sur le point controversé des délais d'instruction des projets situés dans le périmètre de protection des monuments historiques, la mission considère, sans toutefois avoir pu en discuter avec les architectes des bâtiments de France, que l'on pourrait, sous certaines conditions, ramener ces délais de 6 à 4 mois.

Quant à la consolidation, à l'intérieur du code de l'urbanisme, de toutes les autres législations, la mission a constaté que ces dispositions étaient désormais très difficiles à lire: ne serait-ce qu'à droit constant, une réécriture s'impose. Elle s'est par ailleurs étonnée de l'hétérogénéité et de la durée des délais accordés pour recueillir les accords ou les autorisations nécessaires.

Pour autant, une formule unique fusionnant l'ensemble des législations n'est pas envisageable à court terme. Cela ne doit pas empêcher de poursuivre progressivement leur harmonisation.

### **A terme, des marges de souplesse existent.**

Pour atteindre les objectifs de clarification et responsabilisation, l'instruction a été encadrée par un dispositif détaillé, précis, rigoureux.

La norme nationale conduit à mener l'instruction partout de la même manière, au détriment de la diversité des situations locales.

La multiplicité des services instructeurs risque de conduire à des pratiques variables, voire à des adaptations de procédure, face à des spécificités ou des traditions locales.

Le législateur offre déjà quelques marges de manœuvre aux exécutifs locaux pour déroger aux règles du PLU ou pour soumettre à procédure des projets qui ne le sont pas de droit commun.

Ce principe peut être étendu, ce qui est de loin préférable à laisser se développer des pratiques déconnectées de tout cadre réglementaire.

La mission considère donc prudent d'examiner la possibilité, pour les collectivités locales, d'organiser de telles adaptations - par exemple celle des seuils de certaines autorisations - dans un cadre offrant les garanties de justification et de transparence souhaitables.

\* \*

\*

La législation va continuer d'évoluer.

Le permis de construire a atteint, avec la réforme de 2007 un point d'équilibre.

Il faut le préserver globalement et mettre l'accent sur la qualité de mise en œuvre: art tout d'exécution, le bon sens y a sa place, mais pas l'idéologie.

# 1. LA COMMANDE ET LE DÉROULEMENT DE LA MISSION

## 1.1. LA COMMANDE

Par lettre du 21 août 2009, le Secrétaire d'État chargé du Logement et de l'Urbanisme auprès du Ministre de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement Durable et de la Mer, en charge des technologies vertes et des négociations sur le climat, a demandé au Vice-Président du Conseil Général de l'environnement et du développement durable une évaluation de la réforme du permis de construire<sup>2</sup> d'octobre 2007.

Deux ans après l'entrée en vigueur de cette réforme, il s'agit de porter une première appréciation sur la façon dont ses objectifs sont ou non atteints.

La lettre de mission (jointe en annexe 1) demande également de préciser les conditions dans lesquelles les nouveaux textes sont appliqués par les administrations concernées, collectivités locales, ou services déconcentrés de l'État.

Parmi les novations de la réforme, sont particulièrement évoqués les points suivants:

- le demandeur bénéficie désormais de délais garantis: cette mesure permet-elle réellement de constater un raccourcissement des délais effectifs?
- certains volets de la demande d'autorisation ont un caractère déclaratif, cet aspect de la réforme s'accompagne-t-il de la mise en place d'une politique de contrôle adaptée, notamment en matière de récolement? Pose-t-il des problèmes particuliers?
- le caractère limitatif de la liste des pièces exigibles pour l'instruction des demandes est-il adapté, eu égard aux besoins spécifiques qui pourraient exister dans des cas particuliers (prise en compte d'un risque, vérification de règles de prospect définies au PLU...)?
- la nouvelle articulation de l'instruction au titre de l'urbanisme avec celle réalisée par l'ABF, particulièrement au titre de la protection du patrimoine aux abords des monuments historiques (MH) est-elle plus opérationnelle?
- plus largement, l'articulation de l'instruction des projets au titre de l'urbanisme et au titre des autres législations est-elle améliorée?

La lettre de mission suggère en outre:

- d'examiner particulièrement la mise en œuvre de la réforme par les services instructeurs de l'État, les difficultés spécifiques que ceux-ci pouvaient rencontrer, et les pistes de progrès, y compris organisationnelles, envisageables,
- de formuler toutes recommandations pour améliorer l'appropriation de la réforme par les services et les élus,
- d'identifier d'éventuelles propositions d'ajustements législatifs et réglementaires à intégrer dans l'ordonnance post-Grenelle. En effet, le projet de loi Grenelle 2, examiné au Sénat à la rentrée 2009, et qui devrait l'être par l'assemblée nationale en janvier 2010, comporte en son article 13 une habilitation du Gouvernement à modifier le code de l'urbanisme par voie d'ordonnances, en vue notamment d'*« apporter au régime des permis de construire et des autorisations d'urbanisme issu de l'ordonnance n° 2005-1527 du 8 décembre 2005 et de l'ordonnance n° 2005-1128 du 8 septembre 2005 les corrections dont la mise en œuvre de la réforme pourrait faire apparaître la nécessité »*.

Les premiers éléments du rapport étaient attendus au terme d'un délai – relativement court – de trois mois.

<sup>2</sup> En fait réforme des autorisations d'urbanisme.

## 1.2. LE CADRAGE DE LA MISSION

La mission – constituée de praticiens, à des titres divers, de l'urbanisme – a rapidement considéré qu'il importait de préciser le cadre de son intervention.

Les textes dont elle devait étudier la mise en application sont le fruit d'une série de réflexions remontant à 2004, voire encore antérieures. Ils correspondent à une production législative et réglementaire très volumineuse: la totalité du livre IV du code de l'urbanisme a été réécrite.

Le délai de deux ans écoulé depuis l'entrée en vigueur de la réforme permet certes de procéder à un état des lieux auprès des services instructeurs et des professionnels.

Il exclut par contre d'apprécier l'évolution de la jurisprudence: les tribunaux administratifs n'ont pas encore eu à juger de litiges dans le cadre de la nouvelle réglementation.

Le délai relativement bref assigné à la mission pour remettre son rapport lui a imposé de concentrer son analyse sur un nombre limité d'enjeux. Elle s'est efforcée de hiérarchiser ses propositions selon la complexité des analyses à mener pour les valider.

Avant de se mettre au travail, la mission a souhaité rencontrer le cabinet du secrétaire d'État, pour s'assurer qu'elle disposait d'une vision claire de ses attentes. Une réunion s'est tenue à cet effet le 24 septembre 2009, en présence du directeur de cabinet.

Elle a permis de bien situer le contexte: pour le public, plus sans doute que pour les professionnels qui en pratiquent régulièrement les arcanes, le code de l'urbanisme donne le sentiment d'une grande complexité.

La réforme de 2007 poursuit des objectifs de simplification et de clarification<sup>3</sup>.

Ces objectifs ont-ils été atteints? Faut-il, peut-on, encore davantage, simplifier et clarifier, et comment?

La mission s'est vu confirmer qu'il lui était loisible d'ouvrir le champ de ses réflexions, à un moment où de nouvelles priorités, issues du Grenelle de l'environnement, se font jour, et alors que les collectivités territoriales et les services déconcentrés de l'État, acteurs essentiels de l'urbanisme, sont confrontés à des évolutions potentielles importantes.

Certaines propositions, seulement esquissées à ce stade, seront donc à reprendre et à approfondir ultérieurement.

Deux limites marquent les investigations et le rapport:

- La réforme de 2007 a d'ores et déjà fait l'objet d'abondants commentaires: seuls quelques développements ou présentations restent utiles pour faire comprendre les objectifs suggérés et les propositions.

Le rapport ne cherche donc pas à faire œuvre pédagogique générale sur le contenu de la réforme elle-même, et se centre sur les pistes qui pourraient, selon la mission, donner lieu à évolutions.

Ainsi, le sujet, évoqué plus loin, de l'instruction dématérialisée des autorisations d'urbanisme n'est-il pas abordé dans le détail – la matière même, les compétences et les techniques requises se prêtent mal au survol. La mission s'est concentrée sur les attentes qu'elle a cru percevoir.

- La mission s'est volontairement bornée aux grandes options retenues par la réforme de 2007. Elle excluait ainsi d'explorer l'hypothèse, parfois évoquée, de faire passer le

<sup>3</sup> « La clarté du droit est devenue une antienne dans le débat juridique français: au cours des deux dernières décennies, parallèlement à la complexification et à la densification croissantes de notre législation, les appels à les combattre se sont multipliés, émanant non seulement des plus hautes instances, mais aussi des parlementaires eux-mêmes, confrontés au dépôt de projets de loi toujours plus nombreux. » (rapport de M. Bernard SAUGEY, Sénateur, présentant en février 2009 une proposition de loi de simplification et de clarification du droit et d'allègement des procédures)

permis de construire sous un régime véritablement déclaratif.

La déclaration préalable définie par l'art. L 421-4 du code correspond du reste plutôt à un régime d'autorisation simplifié.

Une évolution plus profonde n'est aujourd'hui souhaitée ni par les Maires, ni par les professionnels: ils en redoutent au contraire les effets pervers sur la sécurité juridique des actes, sur la prise de risques des investisseurs et des banques, et, au final, sur l'activité de la construction.

C'est ce qu'ont confirmé les entretiens que la mission a conduits, qui valident les conclusions de l'étude confiée par la direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN) à Ernst & Young en février 2008<sup>4</sup>.

### 1.3. LE DÉROULEMENT DE LA MISSION

La mission a très fréquemment fait appel à ses correspondants de la Direction de l'Habitat, de l'Urbanisme, et des Paysages: qu'ils soient ici remerciés des réponses qu'ils ont bien voulu apporter aux questions, parfois complexes, qui leur étaient posées.

En parallèle, une série d'entretiens étaient organisés, courant octobre, novembre, et début décembre 2009, avec:

- des associations nationales d'élus:
  - l'Association des Maires de France (AMF),
  - l'Association des Communautés de France (AdCF),
- des organismes professionnels:
  - le Syndicat National des professionnels de l'Aménagement et du Lotissement (SNAL),
  - l'Ordre des Géomètres Experts,
  - l'Union Sociale de l'Habitat, (USH)
  - l'Ordre des Architectes,
  - la Fédération des Promoteurs constructeurs de France,
  - la Fédération des Entreprises Publiques Locales,
  - l'Union des Maisons Françaises, (UMF)
  - le Conseil Supérieur du Notariat – Notaires de France,
  - le Conseil National des Barreaux
- des représentants de diverses administrations:
  - la Direction Générale de la Modernisation de l'État, du Ministère des Finances, (DGME)
  - la Direction du Patrimoine et de l'Architecture et du patrimoine du Ministère de la Culture, (DAPA)
- et le groupement de recherche sur les institutions et le droit de l'aménagement, de l'urbanisme et de l'habitat (GRIDAUH)

---

<sup>4</sup> Rapport du 4 février 2008: « Étude d'un scénario de suppression des autorisations d'urbanisme »

Enfin, la mission a exploité deux audits thématiques d'initiative locale (ATIL)<sup>5</sup> réalisés en juillet et en août 2009 auprès de différents services instructeurs des services déconcentrés de l'État. Leurs conclusions ont été complétées par le biais de questionnaires, assortis de rencontres ou de discussions téléphoniques avec des responsables d'une dizaine de directions départementales de l'équipement (DDE), situées essentiellement dans le Sud-Ouest et dans l'Est de la France.

Les propositions qui suivent sont issues de ce recueil de données, mené auprès d'un assez large spectre de praticiens, qui, pour autant, ne prétend pas à l'exhaustivité.

Par ailleurs, les entretiens se sont par définition déroulés avant que la mission ne puisse identifier les points essentiels de ses propositions. Un travail complémentaire auprès des interlocuteurs pourra dans certains cas s'avérer utile pour tester telle adaptation suggérée.

Cette enquête aurait sans doute gagné à être complétée par des rencontres avec des services instructeurs de collectivités territoriales. Un tel processus pourrait être mené régulièrement, indépendamment de la proposition, évoquée plus loin, de créer et de réunir des groupes de suivi à la double échelle régionale et nationale.

Les collectivités, et leurs groupements, sont en effet appelés à jouer, dans l'instruction des autorisations d'urbanisme, un rôle de plus en plus important au cours des années à venir.

---

<sup>5</sup> Les audits thématiques d'initiative locale sont des missions diligentées à l'initiative des missions d'inspection générale territoriale du CGEDD, dans l'objectif de disposer d'une vision synthétique du fonctionnement des services sur un thème donné.



## 2. LES RÉFLEXIONS PRÉPARATOIRES, LES TEXTES ET LES OBJECTIFS DE LA RÉFORME

### 2.1. LES RÉFLEXIONS PRÉPARATOIRES ET LES TEXTES DE LA RÉFORME

Dans la lettre qu'ils avaient adressée conjointement à Monsieur Philippe PELLETIER, en juin 2004, pour lui demander des propositions, MM Gilles de ROBIEN, ministre de l'équipement, des transports, de l'aménagement du territoire, du tourisme et de la mer, et Dominique PERBEN, garde des sceaux, ministre de la justice, s'exprimaient comme suit:

« Le gouvernement a décidé de procéder à une réforme en profondeur du régime des autorisations d'urbanisme avec pour objectifs principaux la simplification des procédures, et une meilleure prise en compte de la qualité. Cette réforme...doit nécessairement s'accompagner de mesures permettant d'améliorer la qualité juridique des actes d'urbanisme. »

C'est dans ce cadre, et donc d'un objectif premier de simplification et de clarification, complété par la volonté de renforcer la sécurité juridique des autorisations d'urbanisme, que le groupe de travail présidé par Philippe Pelletier remit ses propositions, début 2005.

Les réflexions développées dans son rapport :

- prolongent l'esprit des 35 propositions du rapport de 1992 du Conseil d'Etat « l'Urbanisme: pour un droit plus efficace », dont plusieurs avaient été intégrées dans des lois intervenues depuis lors,
- et s'inspirent également de l'évaluation de l'intervention des services du ministère de l'équipement, des transports, de l'aménagement du territoire, du tourisme et de la mer, dans le domaine de l'application du droit des sols, réalisée en juin 2003 sous la conduite de Mme Agnès de FLEURIEU, inspectrice générale de l'équipement, présidente de la section des affaires juridiques et sociales du conseil général des ponts-et-chaussées.

Différents principes directeurs de la réforme de 2007 transparaissent déjà dans l'évaluation de Mme de FLEURIEU, à travers certaines têtes de chapitre:

- la nécessité de promouvoir une application homogène du droit,
- l'importance de l'accueil et de l'information préalable,
- jusqu'où l'instruction peut-elle aller en matière de qualité architecturale et paysagère ou en matière de prise en compte des risques naturels et industriels ?
- l'exigence de prévisibilité des délais d'instruction,
- formulaires et documents d'information : de gros progrès à faire, etc....

Cet ensemble de propositions, complété par la réflexion et l'ingénierie des services et des professionnels associés à la conception de la réforme, allait constituer la matière première à laquelle la volonté politique du Ministre allait donner forme.

Se saisissant des propositions qui lui avaient été remises, Monsieur Gilles de ROBIEN, dans une intervention du 21 Février 2005, développait le dispositif qu'il comptait mettre en œuvre pour simplifier, rendre plus compréhensible et sécuriser l'urbanisme, grâce à l'ordonnance de décembre 2005, qui devait aboutir à la réforme d'octobre 2007.

La réforme du « permis de construire » était ainsi lancée.

Sa mise en œuvre allait donner lieu à l'élaboration d'un important ensemble de textes, trouvant leur origine dans la loi 2004-1343 du 9 décembre 2004 habilitant le gouvernement à réformer le champ d'application des autorisations, les conditions de leur délivrance et les procédures de contrôle de conformité des travaux (voir liste en annexe).

## 2.2. LES OBJECTIFS DE LA RÉFORME

La réforme des autorisations d'urbanisme de 2007 répondait à plusieurs catégories d'objectifs. Il fallait en premier lieu remédier à une situation critiquée, caractérisée par :

- la multiplicité des régimes d'autorisation et de déclarations, résultant de la stratification de réglementations successives, qui rendait difficile de distinguer des principes directeurs,
- une pratique contestée de l'instruction des demandes d'autorisation : délais souvent trop longs et mal tenus, dérives fréquentes concernant les demandes de pièces complémentaires en cours d'instruction.

Le cœur du nouveau dispositif devait reposer sur le regroupement en un nombre plus limité de catégories des procédures d'autorisation.

Mais la « remise à plat » du régime de déclaration et d'autorisation n'était pas un but en soi : ses objectifs et ses modalités devaient aussi faire une large place :

- à une homogénéisation et une clarification des règles applicables,
- et à une meilleure information des pétitionnaires sur le déroulement de l'instruction et sur leurs droits (délais prévisibles et garantis, limitation des pièces exigibles, articulation de la réglementation de l'urbanisme avec les législations indépendantes), le risque d'une autorisation tacite pesant en outre - sauf exceptions limitativement énumérées - sur l'administration, au terme du délai d'instruction.

Il n'était dès lors guère possible de faire l'économie d'une réécriture globale des dispositions législatives et réglementaires du Livre IV du code, définissant le régime applicable aux constructions, aménagements, et démolitions.

Conformément à la lettre adressée à M. PELLETIER (cf supra), des objectifs complémentaires de mises à jour et d'améliorations juridiques étaient également poursuivis.

Certes, dans son intervention du 21 février 2005, le ministre évoquait d'abord les objectifs de qualité juridique et de simplification des autorisations d'urbanisme, visant à faciliter l'acte de construire pour les pétitionnaires et à instaurer une clarté accrue dans leurs rapports avec les administrations compétentes :

- en rendant plus accessible et en facilitant la compréhension de la législation ,
- en regroupant les différents mécanismes et procédures (trois régimes d'autorisations et un seul de déclaration préalable au lieu de onze autorisations et quatre types de déclarations avant la réforme)
- en informant les pétitionnaires des délais d'instructions, prévisibles et garantis,
- en précisant le rôle des services instructeurs, et en limitant les pièces exigibles lors de l'instruction, ainsi que l'intervention éventuelle de considérations extérieures au droit de l'urbanisme proprement dit (relations entre pétitionnaires et propriétaires du terrain, servitudes de cour commune, décisions des assemblées de copropriété, aménagement intérieur des constructions, etc...)
- en clarifiant les conditions de contrôle de la conformité des travaux,
- en donnant aux pétitionnaires une vue plus complète de l'ensemble des autorisations appelées à s'articuler avec la législation de l'urbanisme, et en précisant les conditions de cette articulation (portée de chaque type de procédure, délais, etc...)
- en définissant clairement le contenu du volet paysager et architectural des permis de construire et des lotissements.

Ces préoccupations restent d'actualité. Elles trouvent peut-être aujourd'hui une importance accrue, à un moment où l'instruction des autorisations d'urbanisme est répartie entre:

- des services déconcentrés affectés par une réforme profonde de l'organisation territoriale de l'État, qui se met en place progressivement,
- et des collectivités territoriales, elles aussi en pleine évolution, du fait notamment de la montée en puissance de l'intercommunalité et de diverses réformes annoncées.

Parallèlement, la légitime prise en compte des préoccupations de développement durable, à la suite du Grenelle de l'environnement, va induire de nouvelles et importantes modifications des textes régissant les documents d'urbanisme.

La réglementation de l'urbanisme va ainsi continuer d'être le réceptacle de préoccupations légitimes et de nature très diverse: d'où la nécessité de veiller d'autant plus à sa lisibilité d'ensemble.

Faudra-t-il, comme cela s'est fait en 2005, en réécrire une part significative?

### 3. UNE RÉFORME JUGÉE POSITIVE ... MAIS DONT LE SUIVI ET L'APPLICATION SONT PERFECTIBLES

#### 3.1. UNE MISE EN PLACE RÉUSSIE

Le passage délicat d'octobre<sup>6</sup> 2007 a été bien négocié: l'ensemble des acteurs (professionnels, élus, instructeurs ...) devait changer de système d'un jour sur l'autre, la question de la notification des délais étant le point le plus délicat.

Le terrain avait été préparé de longue date:

- en s'appuyant sur les recommandations de plusieurs rapports du conseil général des ponts et chaussées (« *Les orientations à retenir en matière d'application du droit des sols dans les services déconcentrés de l'équipement* » - rapport n°2004-0075-01 – et « *La mise en œuvre opérationnelle de la réforme du permis de construire et des autorisations d'urbanisme* » - Rapport PAM 004719601 - ...),
- en prolongeant l'association des partenaires réunis par M Pelletier, notamment les professionnels (géomètres, notaires ...) et les élus, par l'intermédiaire de leurs organisations nationales,
- en proposant des formations adaptées pour les services instructeurs de l'État et des collectivités locales. Une convention de partenariat entre la direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction (DGUHC) et le centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) avait favorisé un dispositif conjoint avec les centres inter-régionaux de formation professionnelle du ministère (CIFP). 9000 instructeurs ont ainsi été formés<sup>7</sup>.

Avant même l'entrée en vigueur de la réforme, un service d'assistance était offert par l'administration centrale à destination des services déconcentrés de l'État, appelés à jouer un rôle de relais vis-à-vis des services instructeurs des collectivités locales.

Plus particulièrement, un important travail d'assistance et de conseil a été réalisé grâce à une « hotline »<sup>6</sup> et via une rubrique questions/réponses sur un extranet dédié.

Ce service d'assistance juridique téléphonique a été créé avec le soutien du GRIDAUH pour répondre aux questions des institutionnels (DDE, collectivités et leurs groupements préfetures...) et des professionnels (notaires, architectes, géomètres, constructeurs, groupes immobiliers ...) relatives à la réforme des autorisations d'urbanisme.

Plus de 3000 appels<sup>6</sup> ont été reçus; de manière générale, ce sont les collectivités locales qui ont été les plus nombreuses à contacter le service.

La hotline a été supprimée à l'été 2008, une fois passé le pic des questions.

Une nouvelle application informatique, ADS 2007, a été élaborée rapidement, pour se substituer à l'ancienne (WIN ADS) qui n'était plus adaptée. Elle a été conçue dans une optique évolutive, conciliant la mise en œuvre rapide de nouvelles fonctionnalités et une garantie de compatibilité avec différents autres systèmes d'information internes et externes.

La DGUHC a mis en place en son sein un bureau dédié. Un réseau de correspondants territoriaux (essentiellement issus des DDE mais aussi des DRE) a été créé à l'échelon régional pour servir de relais entre la DGUHC et les DDE, en appui des collectivités locales. Ce réseau, diligenté par la DGUHC avec l'aide d'Ernst & Young, a contribué au suivi régulier de la mise en place de la réforme.

De l'avis unanime, c'est une réussite. Pour illustrer cette opinion générale, l'AMF signale que ce n'est plus un « sujet » évoqué dans ses différentes instances.

<sup>6</sup> Prévu initialement au 1<sup>er</sup> juillet, le basculement a été reporté au 1<sup>er</sup> octobre, la période estivale n'étant pas la plus favorable.

<sup>7</sup> Source DHUP.

Un colloque organisé en novembre 2008 avec le concours du GRIDAUH a permis de constater qu'un an après son entrée en vigueur, la grande majorité des acteurs concernés considérait que la réforme avait atteint globalement les objectifs fixés.

### 3.2. UN SUIVI DES OBJECTIFS QUANTITATIFS LACUNAIRE

Le ministère a été longtemps habitué à disposer, par le biais de ses seuls services, de données globales sur l'urbanisme et la construction.

L'examen auquel a procédé la mission met crûment en évidence que tel n'est plus le cas: à ce jour, le ministère ne dispose d'aucune donnée statistique sur les actes instruits par les collectivités locales, à l'exception des permis de construire effectivement délivrés, et enregistrés dans SITADEL (système d'information et de traitement automatisé des données élémentaires sur les logements et les locaux, désormais Sit@del2)<sup>8</sup>, qui donne une information sur leur nombre quelle que soit l'autorité compétente.

Mais, d'une part il ne s'agit que d'une partie des actes concernés par l'application du droit des sols, et d'autre part ces données ne permettent pas de caractériser la qualité globale du processus d'instruction.

Des exploitations complémentaires peuvent être effectuées, à partir des dossiers transmis au contrôle de légalité. Elles sont à la fois très malaisées et peu fiables.

On estime en général que la part de l'ensemble des actes instruits par les services de l'État représente environ 75 % du total.

Ainsi en 2006, 2 millions d'actes auraient été instruits sur le plan national dont 1,5 million par les DDE<sup>9</sup>.

Les données dont dispose le ministère quant à l'instruction de l'ensemble des catégories d'autorisations d'urbanisme sont donc limitées à celles instruites par les services déconcentrés de l'État: relativement précises, elles ne donnent par définition pas de vue d'ensemble, l'échantillon étant incomplet.

A l'intérieur de cet échantillon, l'exploitation du logiciel ADS 2007 permet d'obtenir des informations concernant l'atteinte des objectifs de la réforme, à savoir le respect des délais d'instruction et la fréquence des principales consultations entraînant une majoration des délais pour chaque type d'autorisation.

L'analyse d'une série de décisions permet de connaître le pourcentage de dossiers de présumés tacites pour chaque type d'autorisation<sup>10</sup>.

Sous les réserves précédentes, des indicateurs LOLF (loi organique relative aux lois de finances) sont également renseignés par l'administration centrale, à partir de l'exploitation d'ADS 2007. Ils sont au nombre de 4 et portent sur :

- le délai d'instruction (PC, PA, PD<sup>11</sup>): en 2009, pour 92 % des dossiers, la transmission pour décision intervient 7 jours avant l'expiration du délai 85 % en 2006).
- le respect des délais d'instruction des certificats d'urbanisme (CU): en 2009, 70 % sont instruits dans les délais (même pourcentage qu'en 2006).

<sup>8</sup> Sitadel est un outil dédié au suivi de l'activité de la construction et non des actes d'urbanisme. Toutes les autorisations d'urbanisme n'y sont pas enregistrées; seuls les permis se rapportant à une construction neuve (qu'elle soit entièrement nouvelle, en extension, ou en changement de destination) sont pris en compte.

<sup>9</sup> Ces chiffres sont à prendre avec la plus grande précaution: ils résultent à la fois d'informations orales données par la DHUP et d'ordres de grandeur indiqués dans le rapport de l'audit du programme AUIP (CGPC octobre 2007 n°005032-01)

<sup>10</sup> Ainsi on peut constater en 2008 (instruction DDE) qu'environ 8 % des PC relevaient d'une décision tacite à comparer à 35 % pour les DP

<sup>11</sup> PC, PA, PD: respectivement permis de construire, d'aménager, et de démolir.

- le délai moyen pour l'usager d'obtention des permis de construire: en 2009, 50 jours en moyenne nationale (76 j en 2006).
- le délai moyen d'instruction des dossiers complets de permis de construire :en 2009, 38 jours en moyenne nationale (55 j en 2006).

Ces chiffres sont très corrects (sauf pour les CU) et en amélioration par rapport à 2006, c'est à dire avant la réforme.

Mais d'une part on ne dispose pas d'indicateurs équivalents renseignés par les collectivités locales autonomes, et d'autre part les enquêtes qualitatives sur des échantillons plus restreints ne donnent pas toujours des résultats aussi positifs sur le ressenti par les pétitionnaires (cf. enquête diligentée en mars 2009 pour le compte de la DGME).

Or l'article L 1614-7 du code général des collectivités territoriales (CGCT) pose le principe général d'une obligation, pour les collectivités locales, de contribuer à l'établissement de statistiques liées à l'exercice des compétences décentralisées, et, pour l'État, de mettre à disposition des collectivités territoriales les résultats de l'exploitation des données recueillies en application de cet article ou dans un cadre national et portant sur les domaines liés à l'exercice de leurs compétences.

L'État n'est pas aujourd'hui capable de leur diffuser des statistiques complètes et de qualité, tenant notamment compte de l'action qu'elles-mêmes mènent en matière d'urbanisme, et qui leur permettent de se situer par comparaison à la pratique des collectivités comparables.

Faut-il s'en satisfaire? Faut-il estimer qu'il serait contraire au principe d'autonomie des collectivités locales que de disposer de données, renseignées par elles, sur le nombre de demandes d'autorisations déposées selon les différentes catégories (et pas seulement les permis de construire de SITADEL), les délais effectifs d'instruction, les décisions prises à l'issue de l'instruction etc...? un tel suivi n'est-il pas au contraire utile pour continuer de faire évoluer la réglementation?

Il ne s'agit certes pas d'exercer un contrôle tatillon sur les collectivités autonomes; mais si les délais d'instruction constituent, comme le voulait la réforme, un indicateur essentiel du service rendu aux usagers, il est absurde de ne pas en assurer un suivi global: celui aujourd'hui possible auprès des services de l'État grâce aux données issues d'ADS 2007 ne suffit pas à une véritable évaluation<sup>12</sup>.

Il convient donc que l'administration centrale prenne une position précise sur la consistance du suivi statistique qu'elle entend maintenir. Cela est d'autant plus urgent que l'échantillon des dossiers répertoriés par ADS 2007 devrait progressivement décroître, au moins en proportion du total, au fur et à mesure que de nouvelles collectivités reprendront l'instruction en direct.

Dans l'épure de la mission, il n'est possible que d'énumérer quelques pistes. La concertation avec les collectivités est évidemment de mise, même si il conviendra de rappeler les obligations statistiques générales du code général des collectivités territoriales (CGCT).

Le dispositif d'observation et de suivi proposé au chapitre 3.4.2. peut en être le cadre. L'usage des technologies de l'information et de la communication (TIC) se révélera indispensable et la nécessité de l'interopérabilité en est d'autant soulignée (chapitre 3.4.3.)

*1. Organiser la collecte, le traitement et l'exploitation d'informations statistiques homogènes relatives à l'instruction et à la délivrance des actes d'autorisations d'occupation du sol, quelle que soit l'autorité compétente.*

<sup>12</sup> le rapport du CGPC n° 2005-0224-01 de novembre 2006 soulignait déjà (p16) que: « la reprise par nombre de communes de l'instruction de leurs actes d'urbanisme risque de multiplier les points d'instruction et de ce fait les points d'alimentation des bases de données, cette multiplication présentant, en elle-même, des risques pour la fiabilité de la collecte. »

### **3.3. DES OBJECTIFS D'ORES ET DÉJÀ CONSIDÉRÉS COMME ATTEINTS**

L'ensemble des acteurs rencontrés considèrent unanimement que la réforme a globalement amélioré la situation. Cet avis est à nuancer selon les interlocuteurs, mais tous en ont mis en exergue les principaux acquis.

La majorité d'entre eux ayant été associés à l'élaboration, comme on l'a vu plus haut, on aurait pu leur prêter une certaine complaisance vis à vis d'une réforme dont ils ont contribué à définir les contours: mais les opinions recueillies, en parallèle, sur le terrain, à l'occasion des audits menés dans les DDE rejoignent ce constat général.

Les principaux points de ce constat sont les suivants:

#### **3.3.1. Des procédures clarifiées, des délais fiables, des acteurs responsables**

La réforme se fixait l'objectif de réduire le nombre d'autorisations<sup>13</sup>.

Ce résultat, qui a été atteint, a subsidiairement contribué, par ses vertus communicantes, à la pédagogie du changement. En contrepartie, chaque autorisation a un champ d'application très large.

Il n'en demeure pas moins que les procédures sont nettement mieux cadrées, et qu'ainsi leur déroulement a pu être harmonisé.

Une des conséquences unanimement saluées est la fiabilisation des délais.

Tous les délais – et en particulier leurs points de départ – sont clarifiés. Ils sont notifiés au pétitionnaire et doivent être respectés, sauf à conduire à des autorisations tacites.

Fiabilisation ne signifie pas obligatoirement diminution: nombre d'interlocuteurs nous l'ont fait remarquer, en insistant sur la primauté qu'ils accordaient à des délais annoncés à l'avance et respectés. Pour autant, certains délais sont considérés comme largement excessifs.

Bien que plus contraignante, et plus consommatrice de transmissions, la procédure devient beaucoup plus lisible pour les usagers. Elle induit aussi une meilleure organisation du travail entre les services instructeurs et les services extérieurs consultés.

Un suivi statistique fiable du respect des délais d'instruction devient dès lors possible.

Qu'une agrégation globale ne soit pas disponible au niveau national, comme rappelé précédemment, ne retire rien au fait que des indicateurs peuvent être mis en place, au minimum, pour chaque service instructeur (État ou collectivité locale), indépendamment des regroupements ou exploitations que permet le logiciel ADS 2007 à disposition des DDE.

La clarification des rôles de l'ensemble des acteurs, depuis l'utilisateur jusqu'au contrôle de légalité des services préfectoraux, est un réel bénéfice de la réforme.

Chacun a une mission précise, enfermée dans un délai clair. Chacun sait qui est responsable de quoi, et, lorsque le délai est atteint, le sens de la décision tacite est précisé par les textes.

La relation pétitionnaire/instructeur est rééquilibrée: le pétitionnaire, qui n'a plus à apporter la preuve qu'il est autorisé à déposer une demande, atteste également, sous sa propre responsabilité, de l'achèvement des travaux.

La procédure d'instruction est particulièrement bien encadrée: les conditions de remise du récépissé de dépôt du dossier, la liste des pièces exigibles pour chaque dossier, ou le nombre de dossiers à déposer sont précisément fixés.

<sup>13</sup> Auparavant le code de l'urbanisme comportait 11 types d'autorisations et 5 déclarations préalables. Après la réforme on ne compte plus que 3 permis (de construire, de démolir et d'aménager) et une procédure de déclaration préalable.

Sont ainsi exclus, en principe, les risques d'arbitraire, souvent dénoncés dans le dispositif précédent.

### **3.3.2. Déclaratif et tacite: des décalages entre principes et application**

La culture des services instructeurs s'est forgée sur la procédure du permis de construire: l'administration autorise une opération dont elle a apprécié la conformité à un ensemble de règles locales et nationales.

La réforme a entendu clarifier l'instruction et la cantonner à la seule vérification des éléments susceptibles d'entraîner l'illégalité du projet. Elle a, pour les opérations modestes, ou pour certaines phases de procédure, fait une part plus large aux déclarations ou attestations du pétitionnaire, auquel elle entend faire a priori confiance.

Cette nouvelle place donnée au mode déclaratif a été de prime abord bien reçue sur le plan des principes.

Mais elle a perturbé les habitudes. Les vieux réflexes, poussant à la vérification<sup>14</sup>, directe, ou par recoupements, sont tenaces.

Il faudra du temps pour que de nouvelles attitudes passent dans les mœurs, même si la réduction des délais d'instruction force les services à se concentrer sur l'essentiel et à se détourner de l'accessoire, du subsidiaire, voire de l'inquisitoire.

De même, faire de l'autorisation tacite la conséquence systématique d'un dépassement des délais d'instruction a fortement marqué les élus, les pétitionnaires, et les professionnels.

Les instructeurs eux-mêmes en ressentent la pression, en redoutent la sanction, et le risque inhérent de dégradation de la qualité du service offert, qui peut leur attirer des critiques.

Des efforts de communication ont certes permis de rappeler que l'autorisation tacite était une décision de valeur juridique équivalente à une décision explicite.

Pour autant, compte tenu de la diminution du nombre d'actes relevés en 2008 et 2009, la proportion de décisions explicites<sup>15</sup> a été accrue, sans que cela résulte de directives particulières, et sans modification notable des délais d'instruction.

On peut supposer que la stratégie de gestion, envisagée un temps par certains services en 2007, d'utiliser la possibilité de délivrer des autorisations tacites comme élément de régulation est, au moins momentanément, abandonnée.

Le principe d'autorisations tacites, à plus forte raison lorsqu'elles sont associées à un régime déclaratif, est toujours considéré comme risqué, par les élus, mais aussi par les professionnels et les instructeurs.

Comment, en effet, apprécier et expliquer la différence entre une gestion maîtrisée, avec une notable proportion de décisions tacites, et une gestion défectueuse?

Dans le bilan qu'il tire de deux ans d'application de la réforme, le syndicat national des professionnels de l'aménagement et du lotissement (SNAL), s'inquiète également du risque de multiplication des permis tacites: même si leur valeur et leur portée juridique sortent renforcées de la réforme, il redoute des difficultés accrues dans la relation de ses adhérents avec notaires et banquiers, pour la passation des ventes et l'obtention des financements.

Et la chambre des notaires a beau rappeler qu'une autorisation tacite matérialisée par le certificat prévu par l'article R\*424-13 offre une garantie juridique identique à une autorisation expresse, la pratique des banques, des assurances, et le souhait des collectivités sont en contradiction manifeste avec cette position.

<sup>14</sup> Surtout lorsque la déclaration porte sur l'assiette (SHON) de taxes d'urbanisme.

<sup>15</sup> Information uniquement disponible pour les actes instruits par les services de l'État. On peut toutefois penser que la proportion de décisions tacites est encore plus faible dans les communes autonomes.



Les pétitionnaires avertis sont donc du même avis.

Les méthodes de travail n'évoluent pas facilement: et il est important qu'au sein des services instructeurs des orientations soient définies et que des arbitrages clairs soient rendus entre le nombre d'actes à instruire, les moyens dégagés, les enjeux et les priorités.

Jusqu'à un certain point - et n'était-ce pas voulu? - la consécration par les textes des autorisations tacites, associée aux réserves qu'elles suscitent en pratique, aboutissent, en fait, à en limiter le nombre et améliorent donc le respect des délais.

### **3.4. L'APPLICATION DE LA RÉFORME EST PERFECTIBLE**

Si la réforme n'est pas globalement contestée, dans ses principes, si la réussite de sa mise en place est reconnue, des pratiques hétérogènes, pour ne pas dire anormales, sont souvent relevées, voire dénoncées.

Elles sont variables selon les sites d'instruction (État et communes autonomes).

De ce fait, un besoin général d'harmonisation s'exprime et l'État est sollicité d'en produire la doctrine.

Les opportunités offertes par les technologies de l'information et de la communication sont considérées comme trop peu exploitées.

Les services instructeurs de l'État attendent de voir leurs pratiques, et leur qualité de service, mieux évaluées et gérées: c'est une forme d'expression de la considération qui leur est due.

#### **3.4.1. Des pratiques à harmoniser**

Les changements induits par la réforme ont bouleversé les repères établis auparavant, tant bien que mal, par l'ensemble des acteurs.

Il n'est donc pas étonnant que des demandes d'homogénéisation des pratiques se fassent jour.

Il est d'autant plus important d'y répondre qu'il faut éviter l'amalgame, toujours possible, entre critique des pratiques et critique de la réforme.

A y regarder de plus près<sup>16</sup>, ces critiques ne sont pas d'une exceptionnelle gravité; il s'agit d'un légitime agacement face à des exigences et des comportements erratiques des services instructeurs, en manque de directives précises.

Ces différences de pratiques existaient certainement avant la réforme, mais celle-ci les a mises en quelque sorte sous les projecteurs.

On comprend qu'elles soient signalées avec insistance par des organisations (d'élus ou de professionnels) qui se sont investies auprès de leurs mandants pour réussir le changement.

Il n'est pas étonnant que des interprétations variables soient observées pour les déclarations préalables relatives aux divisions parcellaires: nous verrons au chapitre 4.5. qu'il s'agit d'un des points les plus sensibles de la réforme.

<sup>16</sup> Pour son information la mission s'est appuyée sur les entretiens menés et sur les audits thématiques locaux comme indiqué au chapitre 1.3. C'est suffisant pour se faire une idée générale, mais pas pour avoir une vision plus exhaustive de cette question et que seule pourrait apporter un audit national.

Chaque service essaye alors de faire face, au mieux, à des problèmes qui ne sont jamais totalement comparables. Il en est ainsi face à certains pétitionnaires qui font preuve d'une grande imagination pour optimiser le nombre de lots à réaliser sans création de voirie, en proposant des projets particulièrement médiocres en termes d'aménagement et de sécurité (multiplication des accès sur voie publique).

En ce qui concerne la prise en charge des déclarations d'achèvement et de conformité des travaux (DACT), les services audités avouent se trouver très démunis pour répondre aux exigences du Code, dans le cas où le récolement est obligatoire.

D'une part la nature des vérifications à faire ou leur spécificité peut présenter de réelles difficultés, et d'autre part se pose la question des moyens nécessaires, et des conséquences juridiques que l'absence d'un contrôle, pourtant obligatoire, peut entraîner.

Est également signalée une tendance (mais dans quelle proportion?) de certains services de grandes villes ou agglomérations à revenir à des errements anciens: demande de pièces complémentaires pourtant non exigibles, pressions pour limiter la constructibilité en deçà de ce que permettent les documents d'urbanisme, etc...

S'ajoutent à ces difficultés des remarques sans rapport direct avec la réforme, mais contribuant à asseoir les critiques.

Sont en particulier souvent cités la qualité de la règle locale, plus ou moins claire ou plus ou moins interprétable, et le caractère très variable de l'information donnée sur les documents d'urbanisme (certains sont accessibles en ligne, d'autres ne peuvent être consultés que sur place et à des horaires limités...).

### **3.4.2. Préciser la doctrine, et créer un dispositif d'observation et de suivi**

On a exposé plus haut les efforts déployés par le Ministère et ses partenaires pour accompagner la mise en place de la réforme, et en particulier pour répondre en temps quasi-réel aux questions, ou demandes d'interprétation.

Au-delà des fiches questions/réponse toujours disponibles sur l'internet, la question d'une circulaire d'application, ou, sans doute mieux, d'un « guide de l'instructeur » est désormais posée.

Or les décisions sont fonction du document d'urbanisme applicable, du cas d'espèce, dans un contexte de libre administration des collectivités territoriales: la rédaction d'un guide de l'instructeur relève, dès lors, d'une élaboration conjointe avec les associations d'élus.

Un tel guide est attendu avec une certaine impatience par la plupart des associations professionnelles rencontrées, et il serait particulièrement utile de pouvoir aujourd'hui annoncer sa publication à une date prochaine.

En complément, le Ministère avait prévu de constituer une instance de suivi de la réforme, faisant une large place aux services et aux professionnels, destinée à inventorier ces questions ou difficultés, et à les résoudre.

Celle-ci n'a en fait jamais été réunie.

Au demeurant, s'agissant de questions techniques ou juridiques fines, le fonctionnement efficace, dans la durée, d'une commission nécessairement nombreuse, susceptible d'être saisie de sujets mêlant circonstances locales et questions de fond, n'allait pas de soi.

La mission suggère en fait de « démultiplier » ce mécanisme: des commissions de suivi régionales pourraient recueillir et inventorier les principales remarques formulées localement.

Les modalités d'organisation pourraient être assez largement variables en fonction des circonstances locales, à apprécier par le préfet de région en liaison avec ses collègues départementaux.

Ces commissions devraient associer effectivement les élus locaux, les différentes administrations concernées (de l'État et des collectivités locales) et les instances régionales des fédérations professionnelles.

L'animation et le secrétariat technique du dispositif seraient assurés par la DREAL, en tant que service déconcentré du ministère en charge de l'urbanisme et, de plus, responsable régional du budget opérationnel de programme (BOP) concerné.

La DREAL serait naturellement amenée à s'appuyer sur les services départementaux (DDT, directions départementales des territoires).

Les commissions régionales plénières pourraient se réunir une à deux fois par an. Elles pourraient fédérer des clubs (des instructeurs par exemple) ou groupes de travail territoriaux qui se sont d'ores et déjà constitués et fonctionnent spontanément. Elles contribueraient ainsi à harmoniser les pratiques et à favoriser les échanges.

Elles transmettraient à une commission nationale les points les plus fréquemment évoqués, les plus sensibles, ou les plus délicats sur le plan juridique.

Réciproquement, elles pourraient relayer au plan local les éléments de doctrine et les changements futurs qui ne manqueront pas d'intervenir.

Un tel processus doit pouvoir fonctionner de façon largement informelle, la commission nationale devant toutefois disposer d'un secrétariat structuré pour gérer les transmissions d'informations et lancer, lorsque nécessaire, les expertises juridiques nécessaires.

Ces instances pourraient ne pas se limiter au « réglage » des textes de la réforme de 2007 et de la façon dont ils sont appliqués. Elles seraient également un lieu d'expression et de détection en continu des difficultés rencontrées par toutes les parties prenantes.

On peut aussi penser que des enjeux complémentaires les concerneraient tout autant, qu'il s'agisse d'une amélioration du dispositif statistique global, de la prise en compte de la future loi Grenelle 2 et des ordonnances qu'elle prévoit, des autres projets envisagés à court terme par le Ministère (réforme de la SHON et de la TLE, dématérialisation de l'instruction ...), de l'évolution des moyens d'instruction pour les collectivités de petite taille, etc...

*2. Produire de la doctrine à destination des services instructeurs en associant les collectivités locales. Éditer un guide de l'instructeur.*

*3. Mettre en place un dispositif de suivi et d'harmonisation de l'instruction des ADS, associant les parties prenantes, à deux niveaux, national, et régional, sous l'autorité des préfets et animé par la DREAL.*

### **3.4.3. Développer l'usage des Technologies de l'Information et de la Communication:**

La production logicielle s'est centrée d'abord sur la tenue à jour d'éléments statistiques liés à la délivrance et à la mise en œuvre des permis de construire, et débouche sur des transmissions à finalité fiscale; l'instruction dématérialisée n'en fait pas aujourd'hui partie.

Si le mode traditionnel d'instruction des dossiers, sur support papier, subsiste aujourd'hui, c'est sans doute à cause du grand nombre de dossiers de faible importance (avec peu de cas types), du faible niveau d'équipement de certaines mairies (cas des petites communes), de la lourdeur des supports d'information dans le cas de dossiers complexes, associée à la difficulté de lire des plans à l'écran et de l'absence de normalisation globale du dispositif.

Ces obstacles n'ont pas disparu, mais ils sont surmontables, et la dématérialisation de l'instruction est inévitable. Elle se fera progressivement: il est d'autant plus important d'en fixer les objectifs.

Le niveau d'équipement des ménages et des administrations en matériel informatique de qualité progresse, comme leur taux de raccordement à internet, et les téléprocédures, publiques (déclarations d'impôt), ou privées (gestion des comptes bancaires par internet, etc...) se généralisent<sup>17</sup>.

Une enquête européenne sur l'administration électronique retient, pour les autorisations d'urbanisme, les étapes suivantes pour un service de qualité croissante:

Niveau 0: L'administration ne dispose pas d'un site Web accessible au public ou celui-ci ne répond à aucun des critères définis ci-après pour les niveaux 1 à 4.

Niveau 1: Les informations nécessaires pour engager la procédure de demande de permis de construire sont disponibles sur un Site web public.

Niveau 2: Le site Web permet d'obtenir les imprimés requis pour engager la procédure de permis de construire autrement qu'en procédant par voie électronique.

Niveau 3: Le site Web accessible au public permet de remplir en ligne un formulaire électronique pour engager la procédure de permis de construire.

Niveau 4: Le site Web permet de traiter complètement une demande de permis de construire. Le traitement du dossier, la décision, et la délivrance du permis se font en ligne, sans support papier.

Sur 27 pays, la France, située entre les niveaux 2 et 3, occupe aujourd'hui la 12<sup>e</sup> place pour la qualité de ses téléprocédures pour le permis de construire.

Lors de la réforme de 2007, l'État a doté ses services déconcentrés d'une application - ADS 2007 - fortement améliorée par rapport à la version précédente (WinADS), mais qui n'était pas encore couplée à un système d'information géographique (SIG): l'urgence était d'abord d'adapter l'existant.

En fait, dès la préparation de l'ordonnance de 2005, un rapport du conseil général des ponts et chaussées (groupe de travail présidé par Marcel LINET, ingénieur général des ponts et chaussées, rapport n° 2005-0224-01 de novembre 2006), avait présenté des propositions pour définir un référentiel commun des logiciels d'application du droit des sols. On pourra utilement s'y référer.

S'il soulignait l'importance de collecter des informations fiables comme outil d'aide à la

<sup>17</sup> Les administrés s'attendent à un recours accru aux téléprocédures : selon l'enquête réalisée en 2009 pour l'ARCEP et le CGIET par le CREDOC sur la diffusion des technologies de l'information et de la communication, internet fait aujourd'hui pleinement partie du quotidien des Français : les trois quarts des Français ont un ordinateur à leur domicile, les deux tiers (de plus de 12 ans) ont internet chez eux (+6% en un an), un sur deux se connecte chaque jour (+5% en un an). ARCEP: Autorité de régulation des communications électroniques et des postes, CGIET: Conseil général de l'industrie, de l'énergie et des technologies, CREDOC: centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie

décision et à l'évaluation des politiques publiques, et comme moyen de liquider les taxes d'urbanisme au sein d'un dispositif mettant en jeu plusieurs administrations, il évoquait aussi:

- la nécessité de poursuivre une démarche de standardisation des données et des méthodes de codage pour se conformer au référentiel général d'interopérabilité (RGI), dont la version 1.0 a été publiée en mai 2009,
- les objectifs et les caractéristiques à prévoir pour les applications existantes et pour celles, géomatiques, à venir, en se référant notamment aux décisions de la CNIL (commission nationale de l'informatique et des libertés) relatives aux systèmes d'information géographique (SIG) utilisant des données cadastrales ou d'urbanisme.

Depuis lors, ont été précisées les spécifications techniques du futur logiciel GEOADS, qui comprendra un noyau des fonctions SIG d'aide à l'instructeur, et des extensions de nature à faciliter les échanges avec les services consultés et le décideur.

Sont également prévus divers outils pour prendre en compte la mise à jour des données de contexte (parcellaire cadastral, documents d'urbanisme, servitudes d'utilité publique, etc...) dans l'objectif de simplifier et de rendre plus efficace le travail des instructeurs.

\* \*

La mission estime qu'il est aujourd'hui souhaitable et possible de franchir de nouvelles étapes dans la modernisation de l'instruction <sup>18</sup>.

L'administration s'est fixé un programme articulé autour de quatre priorités : l'aide informatique à l'instruction, le suivi des étapes de l'instruction par le demandeur, la remontée des informations statistiques, enfin la dématérialisation des procédures.

### **- l'aide informatique à l'instruction**

Afin d'améliorer la qualité de service et l'efficacité collective des centres d'instruction, un recours accru aux outils géomatiques est prévu par l'administration centrale dans les prochaines années.

Il s'agit dans un premier temps de permettre aux instructeurs de localiser à l'écran les projets qui leur sont soumis et de disposer immédiatement de la totalité des règles applicables, grâce à la numérisation du cadastre et des documents et règlements d'urbanisme et au report des servitudes d'utilité publique.

La réussite de ce projet repose sur l'accélération et l'homogénéisation d'un processus de numérisation actuellement à un stade très variable selon les départements et les collectivités locales. La charge de travail est importante. L'objectif est que ce module, disponible sur des sites pilotes fin 2010, soit étendu à l'ensemble des services en 2011.

Les collectivités locales seront vraisemblablement amenées à accélérer la mise en place de plans locaux d'urbanisme suite à la péremption des anciens plans d'occupation des sols (POS) à compter de janvier 2010<sup>19</sup>, et il serait naturellement opportun d'en promouvoir une traduction numérisée. La question se posera nécessairement de savoir à qui incombe le passage à des documents d'urbanisme numérisés.

Si beaucoup de collectivités, souvent importantes et prospères, se sont dotées de ce type d'outils, qui permettent aussi, accessoirement, de communiquer à leurs habitants leur projet

<sup>18</sup> L'objet du présent rapport n'est évidemment pas de développer des considérations fonctionnelles, techniques, ou d'organisation relatives à l'introduction des téléprocédures dans le traitement des autorisations d'urbanisme.

<sup>19</sup> Il a récemment été confirmé que la date limite du 1er janvier 2010 pour la transformation des plans d'occupation des sols (POS) en plans locaux d'urbanisme (PLU) ne serait pas modifiée. Cette possibilité de révision simplifiée des POS date de la loi SRU de décembre 2000, et était initialement ouverte jusqu'au 31 décembre 2005. Elle a déjà été prorogée une première fois jusqu'au 31 décembre 2009.

de territoire, toutes n'ont pu, ou voulu, le faire. Serait-il absurde de définir une date limite à compter de laquelle tous les documents d'urbanisme devront être numérisés? Et accessibles par internet?

La mission ne peut évidemment répondre à cette question de sa propre autorité, mais elle estime qu'un débat sur ce point mériterait d'être ouvert: une bonne accessibilité des documents d'urbanisme, qui en permettrait l'assemblage, et la vérification des cohérences aux frontières territoriales, contribuerait à une bonne prise en compte des objectifs du Grenelle de l'environnement, et en particulier de ceux mis en avant par le Comité Opérationnel n°9 (urbanisme).

L'aide informatique à l'instruction comprend aussi un volet de suivi des phases de procédure de l'instruction et d'enregistrement, utile aussi bien à l'instructeur que, le cas échéant, au pétitionnaire (cf ci-dessous).

La DHUP prévoit par ailleurs d'entreprendre en 2010 d'adjoindre au logiciel ADS 2007 un nouveau module (SI fiscalité) permettant de calculer les taxes d'urbanisme et d'éviter les doubles ou triples saisies par les services instructeurs.

#### **- le suivi des étapes de l'instruction par le demandeur**

WebADS est un service permettant, dans des conditions sécurisées, un accès externe par internet à certaines informations sur l'avancement de l'instruction des dossiers d'urbanisme (permis de construire, permis d'aménager et permis de démolir).

Le demandeur, si les autorisations nécessaires lui sont accordées, peut ainsi connaître l'avancement de son dossier sans avoir à téléphoner. Comme les particuliers, les collectivités locales qui bénéficient de la mise à disposition des services de l'État peuvent consulter l'état d'avancement d'un dossier sur le service WebADS. A ce jour une dizaine de services déconcentrés de l'État l'ont mis en place.

Ce dispositif, certes cohérent avec l'objectif de développer l'e-administration, fait l'objet d'une certaine réticence des services: il n'est pas illégitime de considérer que l'instruction doit pouvoir se développer en maîtrisant la confidentialité des étapes non définitives de la procédure.

#### **- la remontée des informations statistiques**

Comme indiqué au 3.2, les données statistiques aujourd'hui disponibles sont issues du logiciel ADS 2007 (échantillon réduit aux autorisations instruites par les services de l'Etat) et de SITADEL (échantillon réduit aux seuls permis de construire délivrés). On ne dispose donc d'aucune statistique nationale pour l'ensemble des autorisations liées au droit des sols.

Il ne paraît a priori pas exceptionnellement difficile de concevoir des systèmes informatisés d'enregistrement et de transmission automatique des données qui soient capables de faire remonter les éléments utiles pour mettre en place un suivi global de l'instruction des autorisations, quelle que soit l'autorité compétente.

Il faudra naturellement s'assurer de l'interopérabilité de ces données.

Il y aura lieu par ailleurs de trouver une formule permettant de les agréger en évitant tout risque d'identification des centres d'instruction, et d'enrichir ainsi le suivi effectué au niveau national, par exemple par des analyses multicritères mettant en évidence la distribution des caractéristiques de l'instruction selon différents paramètres (région, appartenance ou non à une aire urbaine, taille des collectivités, nombre d'actes instruits en moyenne, etc...).

## - la dématérialisation des procédures

Sur ce plan, et à l'issue de différentes pré-études, la DHUP a retenu plusieurs priorités:

- l'amélioration de l'accès aux imprimés types sur internet et de leur ergonomie, comprenant une véritable interactivité lors de la saisie,
- la mise en place, mi-2010, d'une télé-procédure permettant un envoi dématérialisé, en mairie, des formalités les plus simples ne nécessitant pas de pièces jointes avec intégration directe dans ADS 2007: déclaration d'ouverture de chantier et déclaration attestant de la conformité des travaux,
- la possibilité, notamment pour les professionnels, de déposer un dossier au format numérique, en 2011 sur support physique (clé USB), et à l'horizon 2012-2013, par transfert électronique,
- la possibilité à partir de 2013 de générer automatiquement des projets d'arrêté pour les certificats d'urbanisme les plus simples (CU relevant de l'article L 410-1 a)) suite à une demande dématérialisée.

Ces actions sont menées en accord avec la Direction Générale de la Modernisation de l'Etat. Pour autant, la généralisation des télé-procédures reste encore un objectif ambitieux, et, semble-t-il, relativement éloigné.

\*   \*  
  
\*

Au-delà des différentes pistes évoquées, toutes positives et utiles, il importe d'apprécier la charge de travail en termes de développement, d'implémentation et de logistique (mise en place des outils logiciels et matériels), ainsi que de formation.

Il est indispensable de régler les questions d'harmonisation et de standardisation des systèmes. Les dispositions d'accompagnement à caractère juridique (signature électronique, protection des données) doivent être clairement identifiées.

Enfin, le travail à engager apparaîtrait d'autant plus clairement que l'administration se donnerait un objectif précis à une échéance donnée: mais celui-ci ne peut être fixé de façon simpliste, et un travail de fond est à faire avec les collectivités territoriales pour en définir la formulation.

Supposons par exemple que l'on pose le principe qu'en 2015, la totalité des déclarations préalables doivent être instruites et délivrées sous forme dématérialisée: qu'en résulterait-il en termes de besoins, de capacités logicielles et matérielles (normalisation des dossiers, lecture des plans à l'écran, etc...)?

C'est en tout cas dans une démarche de ce type que pourront être lancés des inventaires des questions à régler et des opérations à entreprendre, et comparés des coûts à des avantages pour l'usager: or aucune perspective claire ne semble aujourd'hui se dégager dans ce domaine.

Il est dès lors normal que l'administration évite les prises de risques, et évoque des améliorations à caractère ponctuel, certes utiles, mais souvent marginales, en dehors d'un cadre global.

Bien sûr, il ne saurait être question de sous-estimer la difficulté de coordonner les projets de l'État et ceux, multiples<sup>20</sup>, des collectivités autonomes.

---

<sup>20</sup> Certaines collectivités locales ont aujourd'hui acquis des modules de suivi ou de traitement des demandes d'autorisations, parfois associés à un système d'information géographique, qui leur donnent, sur les administrations non encore équipées, une avance significative en efficacité et en qualité. Les différents systèmes présents sur le marché ne sont pas nécessairement compatibles entre eux, ou avec les projets que l'État s'apprête à mettre en place.

Et la première difficulté consiste sans doute à définir l'instance qui permettrait d'évoquer ces sujets, et d'arrêter les normes ou standards requis, en gardant en tête les contraintes imposées par les règles de la commande publique, auxquelles il faudra s'adapter.

La mission estime que c'est là qu'il convient de faire porter l'effort, et qu'il sera incontestablement plus simple de définir une feuille de route lorsqu'un objectif global aura été arrêté.

A défaut, les initiatives dispersées risquent de continuer à se multiplier: et il sera alors de plus en plus difficile de définir un schéma d'ensemble cohérent, dans un domaine où l'on est pourtant en droit:

- soit d'attendre une amélioration sensible,
- soit de connaître clairement les raisons qui font qu'on y renonce.

*4. En accord avec les collectivités locales, fixer une ambition et un calendrier précis dans le domaine du suivi informatisé et de la dématérialisation de l'instruction des autorisations d'urbanisme, et concevoir un dispositif de suivi impliquant les partenaires,*

*5. Fixer une échéance à laquelle les documents d'urbanisme devraient obligatoirement être numérisés.*

*6. Veiller à la cohérence des systèmes informatiques et statistiques entre l'État et les collectivités locales.*

#### **3.4.4. Moderniser l'instruction par les services de l'État**

On a vu que les DDE avaient su se mobiliser pour réussir la transition d'octobre 2007.

Cette mobilisation a été l'occasion de réinvestir une activité dont le management avait souvent été négligé cette dernière décennie par les échelons de direction.

La mise en place de la réforme s'est effectuée quasi simultanément avec la réorganisation des DDE suite au transfert de la gestion routière soit vers les départements soit vers les directions interdépartementales des routes (DIR), et a été suivie de la décision d'abandonner d'ici fin 2011 les prestations d'ingénierie pour le compte des communes.

Ces deux changements<sup>21</sup> ont fortement impacté l'organisation territoriale des DDE.

Ils ont été l'occasion de concentrer les moyens de l'instruction des actes d'urbanisme en réduisant notablement les centres instructeurs (864 en 2005, 447 aujourd'hui selon les estimations de la DHUP), l'essentiel des directions départementales des territoires (ex DDEA/DDE) comptant de 3 à 5 centres.

Malgré cette concentration, il existe toujours des centres qui peinent à atteindre ou à conserver la masse critique suffisante (estimée à au moins 5 instructeurs par l'administration).

Mais la réorganisation des centres, consécutive aussi à la réduction de l'implantation territoriale des services, s'est doublée d'un fort taux de renouvellement des effectifs en charge de l'instruction: nombreux sont ceux qui ont préféré changer de métier plutôt que de subir une mutation géographique.

Ce renouvellement n'a pas eu que des inconvénients: il a facilité la remise en question des pratiques antérieures.

<sup>21</sup> Sans compter la fusion avec les DDAF (direction départementale de l'agriculture et de la forêt, puis la création des DDT).



S'il s'est accompagné d'actions conséquentes dans le domaine de la formation, et généralement d'un renforcement de l'encadrement et du management, il n'en demeure pas moins que les services doivent compter avec une filière ADS (autorisation d'occupation des sols) moins expérimentée et fragilisée<sup>22</sup>.

L'accent mis sur le respect des délais et surtout l'obligation de les notifier dans le premier mois, a fait que certaines unités ont été conduites à restreindre l'accueil du public – y compris téléphonique - de limiter les déplacements sur le terrain ou les échanges avec les services chargés d'établir les règlements d'urbanisme<sup>23</sup>.

Les instructeurs considèrent qu'il s'agit d'une diminution de la qualité du service rendu.

Pour le futur, la poursuite du regroupement et donc du renforcement des centres d'instruction apparaît judicieuse.

Mais il faudra tenir compte à la fois des problèmes humains générés par des mobilités géographiques imposées et de la perte de proximité que les élus ruraux ne manqueront pas de ressentir.

Les préfets et leur directeur des territoires auront à bien évaluer ces sujets à forte sensibilité politique.

Si la qualité de l'instruction n'est pas uniquement fonction du volume des moyens que l'on y consacre, il ne faut pas non plus adopter la position inversement symétrique! Les collectivités locales, sous le contrôle des électeurs, l'ont bien compris, qui savent y « mettre » les moyens, proportionnellement supérieurs à ceux de l'État<sup>24</sup>.

Déterminer les effectifs dédiés à l'instruction dans les services de l'État suppose certes de tenir compte des contraintes générales qui s'imposent à la fonction publique, mais aussi de se rappeler que la réforme n'avait pas d'objectif de réduction d'effectif (à charge de travail constante).

Les gains de productivité devaient être utilisés à garantir les délais d'instruction<sup>25</sup>.

Mais poursuivre la recherche de gains de productivité est une ardente obligation pour les services de l'État.

Contrairement aux idées reçues, elle peut être mobilisatrice pour les agents, à condition d'être accompagnée d'une modernisation des méthodes de travail, facilitant les tâches, améliorant le service rendu et assurant, de ce fait, considération au sein de la structure et auprès du public.

Pour atteindre cette combinaison d'objectifs, la piste la plus prometteuse pour l'avenir est évidemment le développement des TIC selon les quatre directions indiquées au chapitre précédent.

La DHUP a certes également prévu de « *mener en parallèle des actions en faveur d'une adaptation des compétences aux nouvelles pratiques et au maintien des compétences collectives et individuelles* » au travers notamment de la formation.

C'est indispensable, mais à notre sens incomplet: la production et le développement de méthodologies, l'incitation des services à entreprendre des démarches qualité ainsi que leur pilotage national, apparaissent tout autant utiles.

---

<sup>22</sup> D'après les renseignements recueillis dans les conditions précisées au 1.3, les situations sont assez disparates selon les services.

<sup>23</sup> Ces pratiques se sont développées avant la réforme, pour faire face à la réduction des effectifs. Depuis, elles ont eu tendance à s'amplifier.

<sup>24</sup> Aucun chiffre précis en ce domaine n'a été fournis à la mission. Mais il semblerait que cette assertion ne rencontre aucunes objections et soit confirmée par tous les constats partiels. Néanmoins il conviendrait de disposer d'éléments plus objectifs.

<sup>25</sup> Selon les recommandations du rapport de la mission d'audit de modernisation sur la mise en œuvre opérationnelle de la réforme du permis de construire (IGA/CGPC octobre 2006)

Il n'est sans doute pas nécessaire d'aller jusqu'à la certification<sup>26</sup>, mais pourquoi ne pas créer un label ministériel<sup>27</sup> consacrant la mise en place de processus inspirés des normes qualité (documentation, formalisation, traçabilité...).

Le service rendu serait non seulement amélioré, ce qui est l'essentiel, mais la qualité de l'instruction par les services de l'État pourrait dès lors faire référence pour l'avenir, et soutenir la comparaison avec les meilleures collectivités locales<sup>28</sup>.

Il semble en effet inéluctable, et c'est une bonne chose, que les collectivités prennent de plus en plus en charge elles-mêmes l'instruction des permis de construire, notamment dans le cadre des intercommunalités<sup>29</sup>, alors même qu'elles peuvent faire appel aux services de l'État<sup>30</sup>.

A l'évidence, cette montée en puissance se fera progressivement, mais les services de l'État auront de moins en moins d'actes à instruire.

Ils devront néanmoins garder des compétences pour faire face à leurs obligations (communes non couvertes par un PLU par exemple) mais aussi pour permettre à l'État d'exercer ses missions régaliennes.

*7. Viser un haut niveau de qualité d'instruction par les services de l'État, en développant les démarches qualité formalisées.*

---

<sup>26</sup> Les anciennes DRIRE (direction régionales de l'industrie, de la recherche et de l'environnement, fusionnées au sein des DREAL) avaient développé la certification ISO pour le contrôle des établissements classés. A notre connaissance, il y a au moins une DDE, celle d'Iles et Vilaine, qui a été certifiée ISO pour la délivrance des ADS

<sup>27</sup> A l'exemple de VNF (Voies navigables de France), qui considérant que la systématisation de la certification, pourtant obtenue par certains de ses services, était trop lourde, a développé un label « maison ».

<sup>28</sup> Il serait désastreux, à tout point de vue, qu'un fossé qualitatif se creuse.

<sup>29</sup> Dans le Bas-Rhin, une structure émanation du conseil général propose ses services aux communes.

<sup>30</sup> A titre d'exemple, la communauté d'agglomération de Metz Métropole, instruit pour le compte des 40 communes qui la composent, alors que 36 d'entre elles auraient pu faire appel à la DDE.

## 4. LE CODE : AJUSTEMENTS, OU ÉVOLUTIONS PLUS LOURDES?

### 4.1. LA RÉFORME DE 2007 A-T-ELLE SIMPLIFIÉ LE CODE DE L'URBANISME?

Posée ainsi la question peut apparaître iconoclaste. La réponse n'est pas nécessairement évidente lorsque l'on interroge les praticiens.

Certes, simplifier, et clarifier le code était incontestablement au nombre des objectifs de la réforme de 2007.

Produire un droit de qualité nécessite un effort continu, de la conception des textes jusqu'à leur évaluation: la « légistique » définie comme la « recherche de procédés, de règles et de formules, destinés à une rédaction correcte et à une meilleure appréhension des textes normatifs, et s'efforçant d'y parvenir par l'harmonie, la clarté, et le rejet de différences non fondées<sup>31</sup> » est en passe d'acquiescer ses lettres de noblesse.

On évoque aujourd'hui l'apport que cette matière pourrait trouver dans la « légimatique », qui « dissèque et modélise les bonnes pratiques rédactionnelles, et s'appuie sur les TIC pour concevoir des systèmes informatisés d'aide à la rédaction... ».

Les actes qui modifient des textes existants sont souvent abscons et peu intelligibles, et la codification a amplifié ce phénomène (ex: « à l'article 2, le mot "trois " est remplacé par le mot " cinq " »): seul le texte consolidé est compréhensible.

Ainsi, avant la réforme de 2007, le livre IV du code de l'urbanisme, comme le chapitre V (lotissements et divisions de propriété) du livre III (aménagement foncier) étaient le résultat de modifications successives, cumulées, sans réécriture globale, sur plus de dix ans.

C'est incontestablement le mérite des rédacteurs de l'ordonnance de 2005 et des textes qui l'ont accompagnée d'avoir entrepris une réécriture globale.

Pouvaient-ils s'en dispenser? Il est permis d'en douter, dès lors qu'ils entendaient prendre en compte les recommandations émises en 2003 et 2004, imprégnées du souci manifeste d'une grande précision et d'une rédaction plus organisée et systématique.

Le tableau ci-dessous compare les plans du livre IV du code de l'urbanisme avant et après la réforme:

Avant la réforme	Après la réforme
Livre IV Règles relatives à l'acte de construire et à divers modes d'utilisation du sol	Livre IV Régime applicable aux constructions, aménagements et démolitions
Titre I certificat d'urbanisme	Titre I certificat d'urbanisme
Titre II permis de construire	Titre II dispositions communes
Titre III permis de démolir	Titre III dispositions propres aux constructions
Titre IV autres modes d'utilisation du sol	Titre IV dispositions propres aux aménagements
Titre V dispositions diverses	Titre V dispositions propres aux démolitions
Titre VI contrôle	Titre VI contrôle de la conformité des travaux
Titre VII départements d'outre mer	Titre VII dispositions diverses
Titre VIII infractions	Titre VIII infractions
Livre III Aménagement foncier	
Chapitre V Lotissements et division de propriété	

<sup>31</sup> Cf Jean-Luc Warsmann, « Simplifions nos lois pour guérir un mal français » rapport sur la qualité et la simplification du droit

Le nouveau titre II du livre IV, relatif aux dispositions communes aux diverses autorisations et aux déclarations préalables, est organisé en cinq chapitres, eux-mêmes structurés de façon très cartésienne<sup>32</sup>. Il est devenu le réceptacle des principes de la réforme, et le point de rassemblement et d'unification des différentes procédures de déclaration et d'autorisation.

Il constitue aussi, dès lors, l'ensemble rédactionnel où apparaît le mieux la complexité de la matière traitée, complexité due souvent, d'ailleurs, à des motifs non imputables à des considérations d'urbanisme.

Les titres III et IV, chacun dans leur domaine, (constructions, aménagements), comportent également des dispositions distinctes s'appliquant aux déclarations ou aux autorisations.

La nouvelle présentation a l'avantage évident de montrer clairement les intentions poursuivies et de révéler immédiatement aux instructeurs la cohérence du nouveau système et les changements attendus.

Elle a un inconvénient, non moins évident: dans les textes antérieurs, les utilisateurs « occasionnels » du code, pouvaient se contenter de lire – et de tenter d'assimiler – les textes décrivant celle des procédures qui les concernait (certificat d'urbanisme, permis de construire, lotissement, etc..).

Ce n'est plus possible dans la nouvelle rédaction: les dispositions relatives aux quatre procédures opérationnelles (permis de construire, d'aménager, de démolir, et déclaration préalable) peuvent se trouver évoquées en (au moins) quatre endroits du code<sup>33</sup>. Accessoirement:

- le regroupement des différentes catégories d'autorisations en seulement quatre procédures complexifie la rédaction des prescriptions relatives à celles (déclaration préalable, permis d'aménager) qui « accueillent » les dispositions fusionnées,
- la distinction, fondée sur des critères d'importance des travaux, entre opérations dispensées de toute procédure, et celles soumises à déclaration ou permis, bute sur la nécessité de conserver dans certains cas (périmètres protégés, etc...) un degré de protection supérieur. Il en résulte, pour savoir de quelle procédure relève un projet:
  - des définitions parfois diverses et hétérogènes,
  - et des critères distinctifs plus complexes, combinant nature des travaux et situation éventuelle dans une ou plusieurs zones spécifiques.

Certaines publications spécialisées, pour faire œuvre pédagogique, ont en fait adopté une présentation très différente de celle du code, en regroupant les nouveautés essentielles en une vingtaine de fiches thématiques<sup>34</sup>.

Certains pourraient en déduire que l'on a échangé un type de complexité pour un autre.

La mission ne partage pas cette analyse. Certes, le code de l'urbanisme reste d'un abord ardu pour les non spécialistes, et encore plus pour le public, lorsqu'il est confronté – c'est souvent le cas – à l'unique opération qu'il réalisera peut-être dans sa vie.

Mais l'effort de rédaction et d'unification de la doctrine, entrepris à l'occasion de la réforme de 2007 permet, en quelque sorte, de « mesurer » la complexité de la matière, ce qui n'était plus possible dans la rédaction antérieure.

Un effort important a également été fait pour rationaliser l'expression, selon le principe « un article, une idée », et pour mieux articuler entre elles les différentes législations.

---

<sup>32</sup> Champ d'application, Compétence, Dépôt et instruction des demandes de permis et des déclarations, Décision, Opérations soumises à un régime d'autorisation prévu par une autre législation

<sup>33</sup> en combinant les dispositions générales, ou particulières à chaque procédure, et les parties législative, ou réglementaire.

<sup>34</sup> Fiches réalisées sous la direction de la DGUHC: déclaration préalable, permis de démolir, travaux sur constructions existantes, changements de destination, secteurs protégés, nouveau régime du lotissement, etc...

Même si l'on est encore loin d'une situation idéale, simplifier, globalement, les contraintes imposées aux usagers devient un objectif envisageable.

Dès lors, l'évolution future des textes, inévitable, paraît mieux maîtrisable, la consolidation, évoquée plus haut, plus facile à appréhender: à partir d'une base plus cohérente, les études d'impact des modifications à venir s'avéreront plus aisées.

A plus court terme, il serait souhaitable:

- de systématiser, dans les textes publiés par Légifrance, les renvois automatiques aux articles cités<sup>35</sup>,
- d'examiner la possibilité de constituer des « coupes » thématiques, dans le texte du Code, pour regrouper l'ensemble des dispositions relatives à certains thèmes importants (permis de construire, lotissements, etc...)

*8. Développer l'utilisation de l'informatique pour faciliter la lecture des textes codifiés et les regroupements de leurs articles par thèmes.*

#### **4.2. DES CRITIQUES PEU NOMBREUSES, BIEN CIBLÉES ET CONNUES DU MINISTÈRE ... QUI NE DÉBOUCHENT TOUTEFOIS PAS SUR UN SUIVI FORMALISÉ**

Au cours des entretiens menés par la mission, nombre de suggestions de modifications des textes lui ont été soumises.

Elles portent aussi bien sur la partie législative que réglementaire, et concernent parfois d'autres législations comme le code de la construction et de l'habitation.

Ces propositions, assorties ou non de critiques des textes actuels, traduisent également la vision que leurs auteurs ont des intérêts de leur profession.

Elles sont pour l'essentiel concentrées sur des cibles peu nombreuses: les lotissements, les délais des demandes soumises à l'avis de l'ABF (les abords de MH), l'articulation avec les autres législations (ERP, accessibilité ...). Elles relèvent souvent de la simple mise au point.

Parfois contradictoires entre elles, elles tentent parfois aussi de revenir sur des points forts de la réforme, comme la stricte limitation des pièces exigibles, ou les courts délais d'instruction imposés pour les déclarations préalables.

Ainsi, la logique des autorités compétentes ou des services instructeurs ne rencontre pas toujours celle des professionnels: et le plus difficile a souvent été, pour la DHUP, de faire accepter les simplifications, notamment lorsqu'elles impliquaient une réduction des informations fournies par les pétitionnaires.

Certains acteurs ont ainsi manifesté clairement leur préférence pour des délais légèrement allongés, à condition qu'ils permettent d'obtenir des réponses complètes (cas de certaines déclarations préalables).

Il est satisfaisant de constater que le « réseau » constitué pour préparer, puis mettre en place la réforme, continue de fonctionner, et qu'ainsi la DHUP est généralement parfaitement informée de ces propositions de modifications : la DAPA, le GRIDAUH, le SNAL, l'ordre de géomètres-experts tiennent à disposition ou ont fait parvenir au ministère des notes récapitulatives.

De même un canevas de réponses types aux questions parlementaires les plus fréquentes a été constitué. A notre connaissance l'administration n'a pas pour autant pris position sur

<sup>35</sup> l'opération consistant à « cliquer » sur le texte souligné en bleu ouvrant une nouvelle fenêtre, et donnant accès à la rédaction de l'article en cause, y compris lorsqu'il appartient à un autre code.

les suites qu'elle entendait donner à ces propositions.

En tout état de cause, nous n'avons pas eu accès à un recensement formalisé de l'ensemble des critiques et/ou des suggestions de modifications des textes, quelle qu'en soit l'origine, et encore moins à leur classement selon une typologie appropriée, notant les fréquences et esquissant les suites à donner.

On n'a pas mis en place de dispositif d'évaluation continue de la réforme.

Pour le moins, le suivi de la délivrance des autorisations d'occupation des sols et des textes qui la régissent devrait faire l'objet d'une démarche qualité, avec recensement et traitement documenté des réclamations et de la non-qualité.

Il semble dès lors difficile, pour le ministère, de se référer à une vue d'ensemble collective et structurée, et de faire partager des évaluations objectives. Les professionnels semblent pourtant demandeurs d'échanges à ce sujet.

Et, confrontée à des arbitrages entre des logiques toutes légitimes, mais pas forcément convergentes (les attentes des pétitionnaires ne sont pas celles des instructeurs!), l'administration risque de se trouver fragilisée par des critiques partielles.

La mission recommande donc, par référence aux principes d'une démarche qualité, de mettre en place une évaluation qualitative continue des remarques qui parviennent au Ministère, complétée par un recueil d'informations statistiques et quantitatives.

Cette évaluation devrait porter sur l'ensemble des actes, quelle que soit l'autorité compétente pour les délivrer.

Coproduite par les différentes parties prenantes, elle devrait s'inscrire naturellement dans le dispositif de suivi préconisé au chapitre 3.4.2.

*9. Mettre en place une évaluation continue et permanente de l'instruction rendant compte des difficultés d'application du code*

\*                      \*

\*

Dans ce qui suit, la mission a récapitulé les principaux points qui lui ont été signalés et pour lesquels des ajustements des textes semblent possibles, ou au moins mériter d'être étudiés.

Certains ajustements sont d'ores et déjà prévus par la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages.

Les autres suggestions devront faire l'objet d'un examen d'autant plus rigoureux: la mission est consciente qu'elles s'insèrent dans un édifice juridique complexe, qu'on ne peut modifier sans précaution.

De même certaines propositions peuvent répondre aux attentes exprimées par une catégorie d'acteurs, mais heurter les intérêts d'autres professionnels.

Ce double travail d'examen et de concertation ne peut évidemment pas être mené dans le seul cadre de cette mission.

Avant d'en exposer le détail, la mission tient également à rappeler que les développements qui suivent lui semblent de second ordre au regard des préconisations faites au début du chapitre 4 et de l'évaluation continue suggérée ci-dessus.

## **4.3. DES ATTENTES RÉCURRENTES: INTELLIGIBILITÉ, ADAPTABILITÉ, PRÉCISION.**

### **4.3.1. Faciliter la compréhension**

#### **4.3.1.1. Les formulaires**

Concevoir un formulaire, que ce soit pour une déclaration préalable, ou pour demander l'un des trois permis, n'est pas un exercice aisé.

Il faut en effet concilier la précision des informations nécessaires à l'instruction du dossier, puis à une décision offrant la sécurité juridique requise, avec une conception qui reste à la portée d'un demandeur occasionnel.

Si les formulaires dont l'usage est tourné vers les professionnels (architectes, aménageurs ...), ne font pas l'objet de critiques notoires (on peut penser qu'ils ont fini à la longue par les maîtriser!), il n'en est pas de même de ceux destinés aux particuliers.

Ainsi le formulaire destiné aux déclarations préalables (CERFA 13404\*01) cristallise toutes les critiques.

Il suffit du reste d'en faire l'essai pour s'en rendre compte: conçu pour regrouper 13 situations<sup>36</sup>, il ne peut qu'être touffu et de lecture mal aisée pour qui veut traiter un cas simple.

C'est ainsi qu'il comporte un tableau (5.2) dont la finalité est statistique (en application du R 431-34), dont les rubriques à renseigner sont a priori inutiles à la très grande majorité des projets relevant de la déclaration préalable: nombre de logements, modalités de financement et d'utilisation ....

C'est le même tableau que l'on retrouve dans le formulaire relatif aux permis, pour des opérations qu'il est dans ce cas effectivement utile et pertinent de documenter précisément.

La direction de l'habitat, de l'urbanisme, et des paysages, consciente de la difficulté, a commencé à réagir: faciliter la tâche du pétitionnaire passe par la mise en place de formulaires de déclaration préalable simplifiés, adaptés aux cas les plus courants.

Il est ainsi prévu d'introduire prochainement deux nouveaux formulaires, portant sur les divisions parcellaires non soumises à permis et les travaux non soumis à permis portant sur une maison individuelle et/ou ses annexes.

Cette initiative est bienvenue, et les nouveaux documents (avec leurs bordereaux de dépôt de pièces jointes) semblent nettement plus faciles à comprendre et à remplir.

La mission recommande de poursuivre ce travail de simplification: il pourra être étendu à d'autres opérations qui relèvent aujourd'hui du formulaire CERFA 13404\*01 (et des bordereaux afférents de dépôt de pièces jointes).

Il ne s'agit pas nécessairement d'aboutir à un formulaire par type de projet.

Mais il n'y a pas lieu non plus de chercher à réduire artificiellement le nombre d'imprimés-type: mieux valent plusieurs formulaires simples et appropriés qu'un seul, exagérément lourd, difficile à comprendre, et donc source d'erreurs, là où la réforme visait précisément à créer une procédure plus simple et plus expéditive.

<sup>36</sup> Faut-il réellement croire que ce regroupement a été inspiré par la volonté de diminuer le nombre d'imprimés-type, indicateur censé mesurer, a priori, mais pas au cas d'espèce, le degré de « simplification administrative »....?

La mission suggère également à l'administration de recourir aux services de professionnels qualifiés en ergonomie pour aider à la conception, ou à l'amélioration, de ces imprimés.

A moyen terme, la dématérialisation des demandes<sup>37</sup> devrait pouvoir apporter une amélioration qualitative notable par l'adoption de présentations interactives permettant au formulaire de s'adapter au cas spécifique du demandeur.

*10. Au-delà des initiatives récentes, continuer à simplifier et à améliorer les formulaires accompagnant les dossiers de demande d'autorisation, et mettre en ligne de véritables formulaires « interactifs ».*

#### **4.3.1.2. La surface des constructions**

Actuellement deux notions sont utilisées: la surface hors œuvre brute (SHOB) et la surface hors œuvre nette (SHON), la seconde découlant de la première après une série de déductions de surfaces difficiles à déterminer: son calcul est délicat à comprendre et long à effectuer.

Ces deux notions servent d'une part à définir le champ d'application des autorisations de construire (a priori la SHOB) et à fixer l'assiette des taxes d'urbanisme (fonction de la SHON), sans que l'on perçoive clairement l'intérêt de se référer à deux définitions distinctes.

La DHUP a donc judicieusement envisagé d'unifier et de simplifier le calcul des surfaces à prendre en compte.

Elle s'oriente vers une notion unique, la « surface des constructions », définie comme la surface intérieure de chaque niveau, sans déduction des cloisons internes ni des trémies.

Une telle proposition est un progrès très net dans le sens de la simplification.

Ne prendre en compte que la surface intérieure semble a priori favorable pour la mise en œuvre de nouvelles techniques architecturales (double peau des bâtiments, isolation par l'extérieur, ventilation double flux ...).

Sans nier l'intérêt de ces techniques, ni leur impact si la surface correspondante était prise en compte dans la mesure globale, il n'apparaît pas évident à la mission que celles-ci seraient fortement pénalisées par une autre définition: l'argument semble de circonstance.

Lorsque seront arrêtées les modalités de calcul définitives, il conviendra d'être vigilant et de privilégier une définition qui permette des calculs simples.

L'actuelle SHOB (en ne prenant peut-être pas en compte les surfaces non entièrement closes) aurait aussi pu être la surface de référence, avec en plus un avantage d'homogénéité avec la notion d'emprise au sol utilisée par ailleurs.

Mais l'essentiel est bien dans l'unification et la simplification: la bonne méthode sera en définitive celle qui sera admise par les professionnels, comprise par les élus, et d'un calcul simple pour les pétitionnaires.

*11. Veiller à écarter les définitions trop complexes lors de l'unification de la notion de surface de référence pour les constructions.*

---

<sup>37</sup> Cette évolution ne doit cependant pas dispenser de se préoccuper des formulaires papier, pour ne pas exclure ceux qui ne pourront pas utiliser l'informatique.



### **4.3.2. Ménager des capacités d'adaptation**

#### **4.3.2.1. La composition du dossier de demande**

Le code fixe désormais de façon exhaustive la liste des pièces exigibles: les demandeurs connaissent à l'avance les pièces qu'ils doivent fournir, et il n'est plus possible de contester la recevabilité du dossier, ou de prolonger les délais d'instruction, au motif qu'une pièce, non prévue initialement, s'avère indispensable.

Disparaît ainsi un risque d'arbitraire: la fixation des délais à sa guise, par l'instructeur, sous prétexte de pièces manquantes. Ce point, considéré par tous comme très positif, est particulièrement salué par les interlocuteurs<sup>38</sup> rencontrés.

Cependant, dans certains cas, des informations complémentaires sont requises pour vérifier la conformité du projet aux règles et servitudes d'urbanisme : cote NGF en zone inondable, respect des prospects et gabarits lié à la nature des vues principales et secondaires, justification que le projet relève bien du régime des travaux sur construction existante ...

La mission met à part les demandes, formulées par beaucoup d'élus, et relayées par les services instructeurs, de disposer des plans intérieurs dès lors qu'ils existent.

Les motivations en sont diverses, la plus fréquente étant celle de contrôler l'exactitude des surfaces créées, qui servent d'assiette aux taxes. Certes, les justificatifs peuvent être exigés à l'occasion du calcul de la taxe, après octroi du permis.

Mais on peut comprendre, pour les services, qu'il soit plus simple de disposer d'une vérification « normale », intégrée à l'instruction, plutôt que de diligenter un contrôle ciblé, toujours mal ressenti.

A noter que la loi du 25 mars 2009 , dite loi « Boutin » permet aux communes, dans certains secteurs des PLU, d'imposer une proportion de logements de taille minimale: à moins de se satisfaire d'une attestation, les plans intérieurs sont un support utile à l'instruction.

Le regret de ne pouvoir compléter la liste des pièces exigibles est bien sûr souvent mentionné par les services instructeurs.

Il l'est tout particulièrement par ceux des communes autonomes, soucieux de garantir les intérêts de leur collectivité.

Le pétitionnaire, de son côté, peut être tenté de céder, dans le souci d'assurer la régularité de son autorisation, ou d'éviter un refus conservatoire.

La mission ne considère pas souhaitable de compléter par de nouvelles pièces les listes fixées nationalement, au double risque d'en oublier, et d'alourdir inutilement la constitution des dossiers lorsqu'elles ne seront pas utiles.

Il lui apparaîtrait préférable, pour répondre à cette préoccupation, de laisser aux collectivités la possibilité de le faire elles-mêmes, le cas échéant à l'intérieur d'une liste optionnelle, à la double condition:

- d'énumérer les cas où des pièces complémentaires sont considérées nécessaires, en motivant ces dispositions dans un but de transparence (une formalisation étant par ailleurs imposée selon des modalités à définir, la délibération ou l'arrêté étant donc susceptible de recours),
- qu'il n'en résulte pas d'allongement des délais actuels d'instruction.

---

<sup>38</sup> Interlocuteurs qui dénoncent d'autant plus les cas (non vérifiés par la mission) où ces pratiques perdureraient.

Cette formule aurait également l'avantage, en offrant cette souplesse sous garanties, de rendre totalement injustifiables les pratiques déviantes qui subsistent: probablement très minoritaires, elles n'en sont pas moins vivement dénoncées par les professionnels.

*12. Permettre aux collectivités locales de compléter la liste des pièces exigibles, lorsque nécessaires à l'instruction, sous condition de transparence, et de maintien des délais.*

A l'inverse, on pourrait aussi envisager que la collectivité locale puisse, dans les mêmes conditions, dispenser de fournir certaines pièces normalement exigibles si elle estime que dans certains cas ou certaines zones, elles ne sont pas utiles à l'instruction.

Plus généralement ces questions des marges de manœuvre dont pourraient disposer les collectivités locales seront réexaminées au chapitre 5.7.

#### **4.3.2.2. Les demandes de modification en cours d'instruction**

Il est fréquent que l'instruction d'une demande montre que le projet ne saurait être accepté en l'état, mais que de simples ajustements le rendraient conforme aux règles applicables (recul, prospect, gabarit ....).

Il en va de même lorsque le projet est soumis à l'avis d'un service (ABF...) dont les demandes, mineures et acceptées sans difficultés par le pétitionnaire, supposent néanmoins de modifier à la marge quelques documents graphiques initiaux du dossier.

Enfin il y a les cas, assimilables à des erreurs matérielles, où les informations fournies par les différentes pièces ne sont pas concordantes.

Dans ces situations, il est difficile de faire comprendre qu'il faut déposer un dossier modificatif complet, et reprendre la procédure à zéro: même si des assurances d'instruction rapide sont données, « repartir au début » est pénible pour tout le monde.

Du point de vue du demandeur (et parfois de l'instructeur) l'idéal serait de pouvoir « substituer » des pièces modifiées dans le dossier initial: et l'instruction se poursuivrait, une procédure formalisée étant à prévoir pour éviter toute dérive.

La mission a non seulement conscience du caractère hérétique de cette suggestion mais surtout de la difficulté de définir des seuils à partir desquels la modification deviendrait substantielle et nécessiterait de reprendre l'instruction<sup>39</sup>.

En tout état de cause, ce vrai problème auquel il est difficile d'apporter une bonne réponse, montre l'importance des contacts que tout demandeur devrait prendre avec le service instructeur préalablement au dépôt de son dossier. Mais on ne peut légiférer en la matière.

A défaut de proposer une solution satisfaisante, la mission recommande de doter d'un « statut » l'instruction de telles modifications:

*13. Adapter le formulaire CERFA n° 13411\*01 « Modification de permis délivré en cours de validité » aux demandes de modification d'un permis en cours d'instruction.*

Cela aurait pour avantage de rendre clair pour tous qu'il ne s'agit pas d'une demande entièrement nouvelle, mais d'une adaptation d'un dossier en cours.

<sup>39</sup> L'organisme dont une disposition législative ou réglementaire prévoit la consultation avant l'intervention d'une décision doit être mis à même d'exprimer son avis sur l'ensemble des questions soulevées par cette décision, ce qui impose de le consulter à nouveau lorsque des modifications posant des questions nouvelles sont ensuite apportées au projet.

### 4.3.3. Des précisions qui amélioreraient la sécurité juridique

#### 4.3.3.1. L'habilitation à déposer une demande

Le demandeur n'est plus tenu de justifier qu'il est habilité à saisir l'administration, et celle-ci n'a plus à le vérifier. Une simple attestation suffit, qui résulte de la signature du formulaire de demande.

Certains n'ont pas manqué de relever une contradiction entre la mention du formulaire « *avoir l'autorisation du propriétaire ... pour demander la présente autorisation* », et l'article R 423-1 qui évoque une « *autorisation d'effectuer les travaux* ».

Sans aller jusqu'à la suppression de toute mention (l'administration n'aurait pas à se préoccuper du respect du droit de propriété) préconisée par certains, la mission recommande en l'occurrence que le texte du code soit calqué sur celui de l'imprimé, qui paraît suffisant.

14. Homogénéiser les différents libellés d'habilitation à déposer des demandes.

Outre la suppression de légères incohérences, cette précision supprimerait un risque, certes rare, mais susceptible de créer des dommages dans certaines circonstances.

#### 4.3.3.2. Les constructions existantes

La notion de construction existante, apparemment simple pour le grand public, est en réalité d'une grande complexité. Elle est source de difficultés d'interprétation pour le demandeur et l'instructeur et donne lieu à des débats ardues entre juristes.

Elle est à l'origine de contentieux et a contribué à alimenter la jurisprudence. Par conséquent elle est porteuse d'insécurité juridique.

Or cette notion est utilisée pour déterminer la procédure applicable (par exemple R 421-13 et suivants du code de l'urbanisme): les travaux portant sur des constructions existantes peuvent être soumis à des règles différentes de celles régissant les constructions nouvelles.

En fait les questions posées sont essentiellement de 2 ordres:

- matériellement, qu'est-ce qu'une construction existante, et à partir de quand doit-on considérer qu'il s'agit d'une reconstruction, voire d'une construction nouvelle?
- qu'est-ce qu'une construction « administrativement » existante? Quels sont les travaux dont l'autorisation dépend de la situation administrative de la construction (date d'achèvement, existence et régularité du permis ...)?

La jurisprudence a eu par le passé de nombreuses occasions de se prononcer sur les deux aspects. Il serait utile que le droit positif se précise pour réduire les débats d'interprétation et sécuriser les décisions.

Sur le premier point (matériel), il doit être possible de donner une définition en relation avec celles du code général des impôts <sup>40</sup> et du code de la construction et de l'habitation (travaux de rénovation d'un immeuble, R\*. 262-1 du CCH, code de la construction et de l'habitation).

Sur le second point, suite au rapport « Pelletier », d'utiles dispositions (article L 111-12) ont été intégrées au code, par la loi engagement national pour le logement, pour éviter qu'une

<sup>40</sup> Voir également les définitions données par les instructions fiscales de décembre 2006 (3 C-7-06 et 8 A-1-06) qui précisent quels travaux relèvent de la TVA à 5,5 % et quels travaux sont soumis à la TVA à 19,6 % (le taux de TVA réduit à 5,5 % est réservé aux travaux d'amélioration, de transformation, d'aménagement et d'entretien portant sur les logements d'habitation achevés depuis plus de deux ans).

construction irrégulière ne soit éternellement frappée d'interdit: sauf dans le cas des exceptions précisées par le code, des modifications pourront y être autorisées, au terme d'une prescription administrative de 10 ans.

Néanmoins des zones d'ombre demeurent et sont autant de facteurs d'insécurité juridique. Rentrer dans les détails sortirait du cadre de la mission et nous renvoyons aux réflexions menées par différents juristes<sup>41</sup>.

<i>15. Apporter par décret des précisions sur la notion de construction existante.</i>
--

#### **4.4. LA PLACE ACCRUE DU DÉCLARATIF**

Dans son souci de donner une place plus importante aux « déclarations » du pétitionnaire, la réforme de 2007 a généralisé la déclaration préalable en tant que procédure applicable aux projets de faible importance ou qui ne sont pas en zones particulièrement protégées, et qui sont dès lors dispensés d'autorisations.

Elle a également donné une plus grande place aux déclarations du pétitionnaire à l'intérieur des procédures elles-mêmes (habilitation à déposer la demande, déclaration d'achèvement et de conformité des travaux).

##### **4.4.1. Les déclarations préalables (DP)**

Elles concernent non seulement les constructions (nouvelles ou modification des existantes), mais aussi toutes les catégories d'aménagements. Elles sont en quelque sorte en « facteur commun » du livre IV du code.

Contrairement à ce que le nom pourrait laisser supposer, et même si la décision dont bénéficie le pétitionnaire à l'issue du délai d'instruction, est non matérialisée, la déclaration préalable correspond à un système d'autorisation simplifié, avec pour principal objectif d'adapter la procédure de contrôle à l'importance et à la portée de l'opération envisagée.

L'autorité compétente est en effet tenue (cf art L 421-7 du Code) - comme en matière de permis de construire ou d'aménager - de s'opposer à l'exécution du projet ou d'imposer des prescriptions particulières lorsqu'il n'est pas conforme aux règles d'urbanisme applicables.

La déclaration préalable se trouve donc au centre du nouveau dispositif, entre opérations dispensées de toute formalité et celles qui relèvent d'une autorisation plus longue à obtenir.

Comme en témoigne la liste en annexe des opérations qui en relèvent, il n'est pas facile de dégager les principes directeurs qui délimitent son champ d'application.

Mais paradoxalement, c'est peut-être ce qui permettra au système d'évoluer dans le temps, par touches successives, et de donner une part plus importante à ces dispositions d'autorisations simplifiées.

La mission a pu constater que le principe de la déclaration préalable n'était pas rejeté par lui-même.

Si les nouveaux textes sont d'ailleurs précis dans la définition des cas relevant, pour chaque

<sup>41</sup> En particulier, nous remercions Francis Polizzi, ancien sous-directeur du permis de construire de la ville de Paris, qui dans le cadre de notre rencontre avec le GRIDAUH, a inspiré la matière de ce chapitre. Au nombre des « zones d'ombre » figurent notamment la difficulté à connaître la date d'achèvement de la construction existante, qui constitue le point de départ du délai de dix ans, et l'intérêt d'autoriser, indépendamment d'autres considérations, les travaux qui permettent de rapprocher la construction des prescriptions qu'elle aurait dû respecter, ou de la mettre aux normes de sécurité...

catégorie (constructions nouvelles, existantes, aménagements) de la déclaration préalable ou d'un permis, la difficulté vient plutôt de l'absence de synthèse globale, et de la dispersion des critères dans la présentation du livre IV du Code.

Naturellement des critiques s'expriment.

D'une part le délai d'un mois est jugé trop court pour examiner certains projets, dès lors qu'il y a lieu de se prononcer sur la desserte par les réseaux, notamment pour les lotissements.

Ces critiques sont avivées par le fait qu'il est impossible de retirer une décision de non opposition à une déclaration préalable, même quand elle est illégale, et même si ce retrait est demandé par le pétitionnaire.

Ainsi une déclaration préalable qui, malgré un avis défavorable de l'ABF, n'a fait l'objet d'aucune opposition dans le délai d'instruction reste impossible à retirer<sup>42</sup>.

Est également critiquée, d'autre part, la définition du seuil entre déclaration préalable et permis quand il s'agit de travaux sur construction existante, avec ou sans changement de destination (articles R 421-14 à 17).

De manière générale, soumettre à permis, et non à déclaration préalable, sans viser de seuil quantitatif, des travaux ayant pour objet de :

- modifier les structures porteuses avec changement de destination (R 421-14 b),
- modifier le volume du bâtiment ou d'agrandir une ouverture (R 421-14 c),

peut apparaître surprenant.

Mais ces mécanismes peuvent produire des conséquences inattendues : une simple modification de façade en site classé, quelle qu'en soit l'ampleur, suppose un permis qui requiert l'avis du ministre chargé des sites, soit un délai d'instruction maximum de 1 an.

Ces cas, peu fréquents au plan national, sont concentrés sur quelques sites urbains classés, où ils deviennent pénalisants.

La mission, en rapportant ce qui lui a été mentionné avec une fréquence suffisante pour être signalé, a bien conscience que le point d'équilibre entre ce qui relève d'un permis et ce qui relève d'une déclaration préalable a été délicat à trouver. Tout changement, dans un système où tout est imbriqué, risque de remettre en cause cet équilibre<sup>43</sup>.

Sans doute aussi peut-on penser que la rédaction du code a privilégié la procédure la plus lourde chaque fois qu'un risque de détournement (enchaînement de déclarations préalables, par exemple) pouvait être imaginé.

Néanmoins elle suggère plusieurs pistes de réflexion:

- permettre le retrait d'une décision de non opposition à déclaration préalable dans des cas extrêmement limités (illégalité), le cas échéant à l'intérieur d'un délai plus court que pour le permis de construire,
- revoir à la hausse certains seuils entre DP et permis, notamment ceux relatifs aux travaux sur constructions existantes,
- pour certains types de travaux (changement de destination avec modification des constructions existantes) et/ou dans certains secteurs protégés, envisager de remplacer le permis par une déclaration préalable respectant les conditions définies à l'article L 431-1 (dépôt par un architecte ou un agréé en architecture).

Cette formule, dont les implications multiples sont à étudier de façon précise, se substituerait au permis actuellement exigé. Elle éviterait l'inconvénient de longs

<sup>42</sup> Il s'agit apparemment d'une volonté expresse d'instaurer un véritable régime déclaratif. Faut-il, pour tourner cette difficulté, en arriver, dans le cas d'espèce, à susciter un déferé préfectoral, puis un jugement du Tribunal Administratif?

<sup>43</sup> Des dispositions trop contraignantes pour l'instruction peuvent générer des comportements d'évitement, et aboutir à la multiplication des refus conservatoires.

délais d'instruction, sans perdre en qualité de conception. Elle pourrait être un moyen de supprimer les inconvénients liés aux seuils évoqués ci-dessus.

*16. Pour les déclarations préalables: étudier une faculté, même limitée, de retrait en cas d'illégalité manifeste, et la possibilité d'étendre le champ de la déclaration préalable pour les travaux sur construction existante.*

*17. Pour certains types de travaux (changement de destination avec modification des constructions existantes) et/ou dans certains secteurs protégés, envisager de remplacer le permis par une déclaration préalable respectant les conditions définies à l'article L 431-1 (dépôt par un architecte ou un agréé en architecture).*

#### **4.4.2. Les déclarations attestant l'achèvement et la conformité des travaux (DACT)**

Les observations qui suivent sont essentiellement le fait des autorités et des services chargés de l'instruction.

Elles portent sur les droits procurés au demandeur en cas de non contestation, dans le délai de 3 ou 5 mois de la déclaration attestant l'achèvement et la conformité des travaux.

L'absence de visite de récolement dans les délais imposés restreint ensuite les possibilités de contester des constructions irrégulières<sup>44</sup>.

Or il semble que lorsqu'elle est obligatoire, cette visite de récolement ne soit pas systématiquement pratiquée. Ce serait par exemple le cas dans des zones de centres-ville anciens, où la plupart des projets se trouvent dans une zone de co-visibilité d'un monument classé ou inscrit.

Bien souvent, les services, qui ne remettent pas en cause le bien-fondé des objectifs poursuivis, semblent ne pas disposer des moyens humains leur permettant de procéder aux visites. Ils éprouvent donc des difficultés pour effectuer le récolement.

Il arrive d'ailleurs que des conventions passées entre les services déconcentrés de l'État et les communes prévoient que la charge de ces visites revient à la collectivité locale.

La mission ne préconise pas de changer les principes fixés par le code, qui apportent des garanties aux constructeurs. Il apparaît cependant que toutes les ressources de l'attestation par des tiers n'ont peut-être pas été exploitées.

Lorsque l'attestation a été visée par un architecte ou un agréé en architecture (c'est à dire quand il a dirigé les travaux) ne peut-on poser le principe qu'elle dispense du récolement obligatoire dans les secteurs correspondant aux alinéas c) et d) du R 462-7<sup>45</sup>?

Certaines vérifications sont d'ailleurs difficiles, voire impossibles, au stade du récolement: niveaux NGF des planchers dans les secteurs couverts par un « PPR inondation », profondeur des fondations en cas de « PPR retrait-gonflement des argiles ».

Pour les cas mentionnés par l'alinéa a) (secteur sauvegardé, site inscrit ou classé ...) le principe d'une opération de contrôle pourrait être laissé à la diligence de l'ABF, à charge pour lui de l'annoncer lors de l'instruction, et d'y participer.

En revanche, il serait maintenu pour les constructions relevant du b) (Établissements Recevant du Public [ERP] et Immeubles de Grande Hauteur [IGH]), sauf évolution du code de la construction et de l'habitation.

<sup>44</sup> Aucun recours n'est possible au delà d'un an après la réception de la déclaration si la conformité n'a pas été contestée par l'autorité compétente (Art R\* 600-3) la date de cet achèvement étant celle de la réception de la déclaration d'achèvement mentionnée à l'article R. 462-1.

<sup>45</sup> respectivement en parc national et en secteur couvert par un Plan de Prévention des Risques.

Ces évolutions sont à examiner dans le cadre des législations dont elles dépendent: or, d'une manière générale, les critiques recueillies concernent souvent les contraintes imposées par ces législations.

Que les textes (CCH) imposent des visites de sécurité avant l'ouverture des ERP alors qu'un organisme agréé a préalablement certifié le respect de la législation reste sans doute, dans l'absolu, difficile à comprendre: c'est évidemment le souci de prévenir des catastrophes et la responsabilité générale de la puissance publique qui, alors, priment sur toute autre considération.

Plus difficile à justifier, l'article R 111-19-27 du CCH<sup>46</sup> interdit à l'architecte maître d'œuvre du bâtiment d'attester lui-même du respect des règles d'accessibilité : ceci paraît bien contradictoire avec l'ambition générale de responsabiliser les professionnels.

Nous reviendrons sur l'articulation avec les autres législations au chapitre 4.6.

*18. Dispenser de récolement obligatoire, dans certaines situations, les constructions dont la DACT a été visée par l'architecte ayant dirigé les travaux.*

Mais la suppression du caractère obligatoire du récolement dans ces quelques cas ne doit pas empêcher, au contraire, les autorités compétentes de développer une politique de contrôle adaptée aux enjeux et à l'extension du régime déclaratif, en concentrant alors leurs moyens sur l'essentiel.

Il serait du reste justifié de consacrer effectivement des moyens à ces contrôles, et ces moyens trouveraient leur véritable raison d'être dans une politique définie localement.

On sent bien ce qu'il y a de décourageant, en période de forte contrainte budgétaire, à affecter des agents au contrôle de situations définies de façon normative, dès lors que cette norme ne correspond pas à de véritables enjeux locaux.

## **4.5. LES LOTISSEMENTS: UN ASPECT DE LA RÉFORME CONTESTÉ ET INACHEVÉ**

### **4.5.1. Les critiques et les modifications envisagées**

Au dire de la quasi totalité des interlocuteurs rencontrés, la réforme de 2007 a introduit dans le domaine du lotissement, il est vrai déjà complexe, au moins autant de questions qu'elle en a résolues.

Les critiques se cristallisent sur le régime des lotissements dits « déclarés » (i.e. soumis à Déclaration Préalable) et sur la notion de lotissement dès le premier lot.

A un degré moindre, la définition des voies et espaces communs suscite des demandes de précisions.

Nombre d'interrogations se posaient avant la réforme, et on peut juste en conclure que celle-ci n'a pas apporté la simplification escomptée. Certains interlocuteurs, insensibles à l'ordonnancement de la nouvelle structure du code, vont jusqu'à préconiser un retour aux textes antérieurs.

---

<sup>46</sup> De telles dispositions sont également envisagées en ce qui concerne la réglementation thermique dans le cadre de la loi dite « Grenelle 2 » (nouvel article L 111-9-1 du CCH)

La réforme devait initialement concerner le livre IV du Code (Règles relatives à l'acte de construire et à divers modes d'utilisation du sol); mais il est vite apparu que les lotissements, bien que traités au livre III, se rattachaient d'évidence à l'objectif poursuivi.

Il fallait donc réagencer les dispositions relatives aux lotissements, en fonction de l'habilitation de l'ordonnance, sans modifier en substance leur législation. C'est ce qui a été fait, en plein accord avec le Conseil d'État.

Bien informée des principales difficultés, la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages a prévu d'apporter des modifications substantielles au dispositif actuel:

- ne soumettre à permis d'aménager que les lotissements créant des voies et espaces communs, quel que soit le nombre de lots. Sauf en secteur sauvegardé ou en site inscrit, tous les lotissements sans création de voies et espaces communs ne seraient soumis qu'à déclaration préalable.
- dès lors, abandonner toute référence à la période de 10 ans sur laquelle était comptabilisé le nombre de lots, ce qui dispensera d'assurer un suivi des divisions.

Indéniablement ces modifications vont dans le sens d'une simplification et d'une plus grande clarté des textes.

Il n'en demeure pas moins que pour s'assurer de la constructibilité des lots dans le cas d'un lotissement déclaré, il faudra toujours déposer une demande de certificat d'urbanisme au titre du L 410-1 b pour connaître la capacité des réseaux : en effet, la déclaration préalable ne porte pas sur ce point (et il est de toute façon impossible d'espérer une réponse de la part des concessionnaires dans le délai d'un mois).

De ce fait on peut s'interroger sur l'intérêt d'appliquer le régime déclaratif aux lotissements. Nous examinerons cette question au paragraphe suivant.

Une autre remarque des professionnels concerne la délivrance des permis de construire dans les lotissements.

Cette délivrance est soumise (article R 442-18) soit à l'achèvement des travaux, soit à l'obtention de l'autorisation de vente des lots (production d'une garantie d'achèvement des travaux).

Or c'est l'obtention du permis de construire qui conditionne l'obtention de prêts par les acquéreurs, préalable à l'achat des lots. Sans permis, les acquéreurs ne pourront souscrire la promesse d'achat du terrain, et sans promesses de vente, le lotisseur a du mal à obtenir la garantie bancaire d'achèvement des travaux.

Autoriser la délivrance des permis de construire dès l'obtention du permis d'aménager, en l'accompagnant de garanties, facilitera la mobilisation de financements par le lotisseur. Bien évidemment la vente définitive des lots doit rester tributaire de conditions strictes (cf. supra et article R 442-13).

Cette évolution serait de nature à favoriser des aménagements coordonnés de l'espace, en opposition à l'urbanisation diffuse, peu économe du territoire.

*19.Favoriser les opérations d'aménagement en autorisant, moyennant garanties, la délivrance des permis de construire dans les lotissements dès l'obtention du permis d'aménager.*

#### **4.5.2. Des dispositions qui restent insatisfaisantes et qui devraient évoluer**

Les modifications envisagées par la DHUP conduiront à ne soumettre à permis d'aménager que les opérations comportant ... des aménagements. Cela va dans le sens de la clarification et donc de la simplification.



Mais dans ces conditions pourquoi maintenir des formalités pour effectuer des divisions parcellaires?

On a vu que la déclaration préalable était insuffisante pour garantir la constructibilité des lots et qu'elle ne dispensait pas de demander un certificat d'urbanisme.

On ne peut pas non plus s'opposer à une déclaration préalable valant division pour des motifs d'ordre général:

- ceux visés par l'article L 111-5-2 (procédure pouvant être instaurée par les conseils municipaux sur des parties de la commune en raison de la qualité des sites, des milieux naturels et des paysages) ne peuvent s'appliquer que sur des zones préalablement délimitées,
- d'autres, tels que la gestion économe de l'espace, ne sont pas aujourd'hui reconnus.

La procédure de déclaration préalable permet par contre:

- de s'opposer à la division lorsqu'elle conduit à un risque d'insécurité en générant de multiples accès à la voie publique,
- d'éviter que les prescriptions du PLU s'opposent à chaque lot issu de la division<sup>47</sup> (article R 123-10-1): elles s'appliquent globalement au terrain concerné.

Tout ceci justifie-t-il, compte tenu par ailleurs des modifications qu'il est envisagé d'apporter au régime des lotissements (voir supra), de continuer à soumettre les divisions parcellaires sans aménagements à déclaration préalable? Alors que, de plus, dans la plupart des cas, cette procédure sera doublée d'une demande de certificat d'urbanisme?

Au demeurant, la vente des lots se fait par l'intermédiaire d'un notaire: pourquoi l'acquéreur d'un terrain issu d'une division aurait-il plus de garantie que pour un terrain « ordinaire »?

On perçoit bien, ici encore, comme dans le cas du seuil entre la déclaration préalable et le permis sur construction existante, que le principe de précaution est à nouveau en jeu: la déclaration préalable a essentiellement pour rôle d'obliger celui qui la dépose à déclarer la totalité de ses intentions sur une zone et à un terme donnés.

Il conviendrait pour le moins de rendre plus cohérentes ces diverses dispositions.

Une piste pourrait être de supprimer toute formalité pour les lotissements sans aménagement et d'étendre le champ du L 111-5-2, en ne le cantonnant pas uniquement aux espaces naturels, et en complétant les motifs de refus par des considérations de sécurité, ou de gestion économe de l'espace, pour peu que celles-ci puissent être précisées<sup>48</sup>.

Une autre formule, sans revenir aux procédures antérieures comme le préconisent certains, serait d'instaurer une DP spécifique pour les lotissements qui garantirait la constructibilité de chaque lot, y compris sur le plan de la desserte par les réseaux. Dans cette hypothèse, le délai d'instruction devrait être supérieur à un mois.

Dans tous les cas, et même indépendamment de ces évolutions, des modifications législatives s'imposent ne serait-ce que pour « toiletter » les textes et les rendre plus lisibles.

*20. Faire aboutir la réforme en ce qui concerne les lotissements, en prenant les dispositions appropriées (après vérification que la rédaction du 6° alinéa de l'article 13 du projet de loi Grenelle 2 le permet) et en étudiant, pour les divisions sans aménagement, soit la suppression de toute formalité, soit la création d'une déclaration préalable adaptée.*

<sup>47</sup> Cet inconvénient est surmontable « dans les 2 sens »: la commune peut décider dans le PLU que les dispositions de l'article R 123-10-1 ne s'appliqueront pas, et continuer, par exemple, à imposer une superficie minimum de parcelle. A l'inverse, elle peut supprimer ces clauses de son règlement, si elle les estime injustifiées.

<sup>48</sup> Projet de loi Grenelle 2: « Le document d'orientation et de programmation définit les objectifs et les principes de la politique de l'urbanisme et de l'aménagement....Il arrête des objectifs chiffrés d'une consommation économe de l'espace qui peuvent être ventilés par secteur géographique. »

## 4.6. L'ARTICULATION AVEC LES AUTRES LÉGISLATIONS.

### 4.6.1. Le code du patrimoine

Le ministère de la culture a manifesté une attitude tout à fait exemplaire et a accepté d'adhérer aux objectifs de la réforme, en se pliant notamment à la contrainte d'une autorisation tacite au terme du délai d'instruction.

L'harmonisation des législations de l'urbanisme et du patrimoine a dès lors nettement progressé. Les responsabilités se sont clarifiées, et les procédures s'articulent mieux.

Néanmoins il manque, selon la direction de l'architecture et du patrimoine (DAPA), encore quelques touches pour parachever l'ouvrage :

- suppression du régime des « adossés » aux monuments historiques classés et application du droit commun des abords,
- harmonisation de procédures dans les secteurs protégés (par exemple l'édification d'une clôture en secteur sauvegardé ou site inscrit est soumise à simple déclaration préalable alors qu'il faut un permis pour sa modification),
- harmonisation des procédures relatives aux autorisations dans les parcs nationaux et les sites classés,
- Etc.

A titre d'autre exemple :

- les travaux de voirie, dans les secteurs sauvegardés, sont soumis à autorisation au titre du patrimoine, et également à déclaration préalable<sup>49</sup> au titre de l'urbanisme,
- ces mêmes travaux ne sont soumis, aux abords des MH et dans les ZPPAUP (zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager), qu'à la seule autorisation au titre du patrimoine, d'où une apparente incohérence.

Étendre à toutes ces zones le régime de la déclaration préalable aurait le double mérite de l'homogénéité, et de permettre une décision favorable tacite et rapide, sauf opposition, avant la fin du délai d'instruction. La contrepartie est évidemment un risque de surcharge de l'instruction de déclarations préalables.

La mission n'a pas retenu cette suggestion d'étendre le régime de déclaration préalable; elle ne propose pas non plus de supprimer la déclaration préalable en secteur sauvegardé, alors que sa valeur ajoutée au titre de l'urbanisme apparaît marginale.

*21. Acheter l'harmonisation des procédures entre les législations de l'urbanisme et du patrimoine, et donner de la cohérence aux limites entre régime déclaratif et autorisations.*

Toutefois les principales observations recueillies concernent les délais d'instruction en cas de consultation de l'architecte des bâtiments de France (ABF), principalement au titre du R 425-1 (abords des monuments historiques), qui correspond aux situations les plus fréquentes.

Dans ce cas, (R 423-28 b), le délai d'instruction est de 6 mois, et l'ABF dispose, en théorie, de 4 mois pour donner son avis<sup>50</sup>.

C'est en fait un peu moins, car ce même délai inclut le temps nécessaire à l'autorité compétente pour décider, le cas échéant, d'un recours contre l'avis de l'ABF. Ce recours s'exerce auprès du

<sup>49</sup> Si l'on croit l'article R.421-10 car il s'agit de travaux d'infrastructure; ils devraient par contre faire l'objet d'un permis d'aménager si l'on se réfère à l'article R. 421-21

<sup>50</sup> Mais dans l'esprit de la plupart, l'ABF « prend » 6 mois pour donner son avis!

préfet de région. Le délai d'instruction est alors, exceptionnellement, prolongé de 3 mois.

Ce délai de six mois est très généralement critiqué, et considéré comme beaucoup trop long lorsque les projets sont de faible importance.

Il apparaît à la mission que, dans ce cas précis - abords des monuments historiques - le délai d'instruction pourrait être ramené à 4 mois<sup>51</sup> et celui de la consultation de l'ABF à 2 mois, à une double condition:

- la possibilité d'évocation par le ministre doit être maintenue pour traiter les dossiers délicats, qui supposent une réflexion approfondie (le délai est alors porté à un an).
- la prolongation exceptionnelle du délai en cas de recours contre l'avis de l'ABF auprès du préfet de région (R 423-35) devrait désormais inclure le temps nécessaire à l'autorité compétente pour constituer le dossier, et être porté de 3 à 5 mois par exemple.

Dans l'hypothèse où cette suggestion serait retenue, on peut imaginer deux suites, d'ailleurs non incompatibles:

- une augmentation des avis défavorables des ABF, car 2 mois ne permettront pas toujours d'établir des échanges aboutissant à l'évolution du projet (au demeurant il est aujourd'hui difficile de prendre en compte des modifications en cours d'instruction, cf supra). Le refus conservatoire est évidemment l'antidote à une trop forte pression portée sur les délais.
- un soin plus marqué, de la part des pétitionnaires, à consulter de façon informelle l'ABF et ses services avant le dépôt d'une demande d'autorisation.

La mission n'a pas pu tester cette proposition auprès des ABF, faute d'avoir pu les rencontrer.

*22. Ramener de 6 à 4 mois le délai d'instruction des permis pour les projets situés dans le périmètre de protection des monuments historiques<sup>52</sup>.*

#### **4.6.2. Autres législations**

Une grande partie des critiques entendues se rapporte en fait aux procédures dépendant d'autres législations, dont le code de l'urbanisme est tenu de prendre en compte les dispositions.

Il y a là quelque injustice, car les critiques en arrivent à oublier les améliorations apportées par la réforme.

Quelles que soient les raisons de la complexité de chaque législation, et a fortiori du processus résultant de leur superposition, le demandeur, l'instructeur et le décideur considèrent que le législateur est unique, et qu'il lui appartient d'assurer la cohérence et la simplicité du système.

Pour illustration, lorsque le projet porte sur un établissement recevant du public, le permis de construire (R 421-14) tient lieu de l'autorisation prévue par le CCH (L 122-1 de ce code).

Mais si les travaux envisagés ne nécessitent qu'une déclaration préalable, il faudra une autorisation spécifique au titre du CCH. Comment faire comprendre qu'un projet simple est redevable de deux procédures séparées, qui sont fusionnées pour un projet plus complexe?

La situation est d'autant plus mal vécue que la plupart des acteurs ont conscience du compromis que constitue la situation actuelle, à mi-chemin entre deux extrêmes:

- une procédure indépendante par législation,

<sup>51</sup> Y compris pour les maisons individuelles, mais cela reste à affiner. De même ce délai inclurait celui laissé au maire pour lui permettre de décider d'engager un recours contre l'avis de l'ABF.

<sup>52</sup> Les autres cas de délai d'instruction fixé à 6 mois par les articles R 423-26 à R 423-28 seraient maintenus.

- ou la fusion en une seule procédure, avec un seul type de dossier, un lieu de dépôt unique, et une seule décision.

La première formule n'est guère revendiquée, le caractère utopique de la seconde n'échappera à personne.

Néanmoins, le temps des critiques passé, nos interlocuteurs reconnaissent les nets progrès apportés par la réforme, notamment l'articulation avec le code du patrimoine.

A défaut de fusion totale, ils souhaitent que l'harmonisation se poursuive, sereinement, sans précipitation, d'abord avec le code de l'environnement, puis de la construction et de l'habitation.

La création récente d'un ministère compétent sur l'ensemble devrait faciliter la tâche.

Sans attendre, le toilettage prochain du code de l'urbanisme devrait supprimer quelques scories, qui n'en facilitent pas la lecture et contribuent à opacifier ce qui n'en a pas besoin.

Ainsi la cohérence entre les articles législatifs et réglementaires du code de l'urbanisme est loin d'être assurée:

- certaines législations ne sont mentionnées qu'au niveau législatif du code de l'urbanisme: code forestier (article L 425-6), code du cinéma (article L 425-7)
- ce sont les articles réglementaires du code de l'urbanisme qui font référence à la majeure partie des autres législations (notamment le code du patrimoine)
- d'autres sont évoquées à la fois par des articles législatifs et réglementaires, pratiquement identiques à un ou deux mots près (cas des IGH et ERP, à savoir les articles L 425-2 et 3, et R 425-14 et 15),
- l'articulation avec le code du commerce relève soit du L 425-7, soit du R 422-1 selon les dispositions de ce code (L 752-1 ou L 752-4 du code du commerce)

Ces incohérences sont sans doute le fruit de modifications et de sédimentations successives et de la nécessité d'assurer la hiérarchie de la loi sur le règlement.

Mais au bout du compte, il devient très difficile de se faire une idée des différents modes d'articulation entre législations par une simple mais attentive lecture du code.

Vouloir se référer à des clauses précises suppose de naviguer habilement entre les différentes parties du code, et, en pratique, de recourir au truchement de fiches synthétiques, ce qui ne devrait pas être une obligation.

*23. Améliorer la cohérence et l'homogénéité des articles législatifs et réglementaires du code de l'urbanisme relatifs aux opérations soumises à un régime d'autorisation relevant d'une autre législation.*

Sans doute, également, est-ce faire preuve de naïveté, que s'étonner de l'hétérogénéité et de la durée des délais accordés pour recueillir les accords ou les autorisations nécessaires au titre de certaines législations: 7 ou 9 mois lorsque le permis doit être précédé d'une autorisation de défrichement, prolongeable éventuellement de 3 mois (R 423-29 et 34), 7 mois lorsqu'une autorisation au titre du code du commerce est nécessaire (R 423-30).

On pourrait en citer bien d'autres.

#### 4.7. DONNER DES MARGES DE MANŒUVRE AUX COLLECTIVITÉS LOCALES?

La réforme avait pour objectifs de clarifier le code de l'urbanisme, de mettre fin à certaines dérives de l'instruction, de sécuriser juridiquement les autorisations.

Ces objectifs ont été atteints.

Au-delà des remarques formulées précédemment, l'instruction est désormais encadrée dans un système détaillé, précis, rigoureux.

Si l'on s'en tient à la norme théorique, l'instruction doit être conduite de la même manière, de Dunkerque à Nice, de Lyon à Landerneau.

La jurisprudence pourra ainsi s'unifier, sur l'ensemble du territoire: connaître progressivement la doctrine des tribunaux est fondamental pour les opérateurs économiques, qui doivent pouvoir intervenir librement en tous lieux.

Le caractère uniforme de la réglementation nationale s'exprime désormais à travers des définitions très fines des limites entre procédures, dont la précision, si elle est en apparence sécurisante pour l'instructeur, ne peut évidemment pas faire référence à un consensus de bon sens uniformément partagé.

Qu'est-ce qui, par exemple, peut justifier que l'article R. 421-9 du code impose la nécessité de présenter une déclaration préalable dès lors que sont envisagées des constructions ayant pour effet de créer une surface hors œuvre brute supérieure à deux mètres carrés (et pas trois) et inférieure ou égale à vingt mètres carrés (et pas vingt-cinq)?

Ne peut-on imaginer qu'il soit possible que ce seuil soit rehaussé dans certaines parties de commune, là où il y a pas ou peu d'enjeux? Il pourrait en être de même pour celui de 20 m<sup>2</sup> au delà duquel le régime déclaratif ne s'applique plus.

On perçoit intuitivement qu'une opération n'a pas qu'une importance absolue: elle en a aussi une relative au contexte dans lequel elle s'insère, et c'est du reste la raison pour laquelle le code retient des seuils différents dans les secteurs sauvegardés et les sites classés.

Et si cette question se pose au sein d'un même territoire communal, elle se pose a fortiori lorsque l'on compare les enjeux et les intérêts à prendre en compte dans des secteurs présentant des morphologies, urbaine ou naturelle, très différentes, des analyses et des bilans, en terme de développement durable, contrastés, voire des traditions locales ou régionales diverses.

On objectera qu'il faut bien définir une règle, et que le raisonnement précédent n'en légitime pas une autre plus que celle qui a été retenue, qui a au moins le mérite de la simplicité.

La diversité des situations, des sensibilités et des problématiques locales invite à peser cette question.

Les spécificités locales s'expriment dans les projets de territoire, et dans les documents d'urbanisme locaux qu'ils sous-tendent et inspirent.

Un document d'urbanisme, par ailleurs, ne peut pas régir une procédure d'urbanisme, ses dispositions ne peuvent avoir légalement pour effet d'ajouter des conditions aux dispositions législatives et réglementaires relatives à l'instruction des autorisations d'urbanisme.

Les documents d'urbanisme ne peuvent en effet comporter que des conditions de fond relatives à l'octroi des autorisations, à l'exclusion de toute mention relative à la procédure d'instruction, aux consultations, etc...

Ils ne peuvent donc, en l'état, servir à moduler les règles posées par le code.

Mais « *ils comportent un projet d'aménagement et de développement durable qui définit les orientations générales d'aménagement et d'urbanisme retenues pour l'ensemble de la commune* » (article L 123-1 du code), qui identifie les différents secteurs de la commune en

fonction des enjeux, et qui permettrait, si besoin en était, de justifier et de reporter les périmètres où s'appliqueraient des modulations de normes ou de procédures.

De fait, le législateur, depuis quelques années, offre des marges de manœuvre aux exécutifs locaux, aussi bien pour sortir des règles de fond posées par les documents d'urbanisme approuvés, dans un certain nombre de cas justifiés, que pour laisser à leur appréciation le champ d'application de certaines procédures.

Ainsi est-il désormais possible, par décision motivée de l'assemblée délibérante, de déroger à une ou plusieurs règles du plan local d'urbanisme:

Références	Ajustements permis
loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003 → article L.123-5 du code de l'urbanisme	par décision motivée, dérogation à une ou plusieurs règles du plan local d'urbanisme pour permettre la reconstruction de bâtiments détruits ou endommagés à la suite d'une catastrophe naturelle survenue depuis moins d'un an, lorsque les prescriptions imposées aux constructeurs en vue d'assurer la sécurité des biens et des personnes sont contraires à ces règles
loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004 → article L.123-5 du code de l'urbanisme	par décision motivée, dérogation à une ou plusieurs règles du plan local d'urbanisme pour permettre la restauration ou la reconstruction d'immeubles protégés au titre de la législation sur les monuments historiques, lorsque les contraintes architecturales propres à ces immeubles sont contraires à ces règles
loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 → article L.127-1 du code de l'urbanisme	secteurs à l'intérieur desquels la réalisation de programmes de logements locatifs sociaux bénéficie d'une majoration du volume constructible tel qu'il résulte du coefficient d'occupation des sols ou des règles relatives au gabarit, à la hauteur et à l'emprise au sol, ladite majoration pouvant aller jusqu'à 50 %
loi du 13 juillet 2005 → article L.128-1 du code de l'urbanisme	sur-densification de 20 % pour les constructions remplissant des critères de performance énergétique ou comportant des équipements de production d'énergie renouvelable
loi n° 2009-323 du 25 mars 2009, modifiant l'article L. 123-1-1 du code de l'urbanisme	sur délibération motivée, détermination de secteurs situés dans des zones urbaines d'un document d'urbanisme à l'intérieur desquels un dépassement des règles relatives au gabarit, à la hauteur, à l'emprise au sol et au coefficient d'occupation des sols est autorisé pour permettre l'agrandissement ou la construction de bâtiments à usage d'habitation, à condition de ne pas dépasser de plus de 20 % chacune des limites concernées
loi n° 2009-323 du 25 mars 2009, → article L. 123-5 du code de l'urbanisme	dérogations à une ou plusieurs règles du plan local d'urbanisme ou du document d'urbanisme en tenant lieu pour autoriser des travaux nécessaires à l'accessibilité des personnes handicapées à un logement existant

De même, le recours à certaines procédures est-il modulable localement:

<b>Références</b>	<b>Ajustements permis</b>
Ordonnance du 8 décembre 2005 → article L. 421-3 du code de l'urbanisme	les démolitions de constructions existantes doivent être précédées de la délivrance d'un permis de démolir lorsque la construction ... est située dans une commune ou partie de commune où le conseil municipal a décidé d'instaurer le permis de démolir
Article L. 111-5-2 du code de l'urbanisme	dans les parties de commune nécessitant une protection particulière en raison de la qualité des sites, des milieux naturels et des paysages, le conseil municipal peut décider, par délibération motivée, de soumettre, à l'intérieur de zones qu'il délimite, à la déclaration préalable prévue par l'Article L.421-4 les divisions volontaires, en propriété ou en jouissance, d'une propriété foncière, par ventes ou locations simultanées ou successives qui ne sont pas soumises à un permis d'aménager.
Article R. 421-12 d) du code de l'urbanisme	Doit être précédée d'une déclaration préalable ... l'édification d'une clôture située dans une commune ou partie de commune où le conseil municipal ou l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière de plan local d'urbanisme a décidé de soumettre les clôtures à déclaration.

On voit que l'usage de délibérations motivées pour ouvrir des espaces de liberté s'est

largement développé, et c'est justifié: un corpus de règles homogènes au niveau national ne doit pas constituer un carcan: il doit au contraire ménager des souplesses, des respirations, adaptées aux situations locales.

Pour autant l'amplitude de ces éléments de souplesse doit être encadrée et définie de façon explicite.

On a évoqué précédemment une possibilité de modulation des pièces exigibles pour la constitutions des dossiers.

Mais on pourrait tenir le même raisonnement au sujet des différents seuils fixant les limites des procédures.

C'est, finalement, un des acquis de la réforme: en structurant de façon globale le nouveau code autour des régimes d'autorisation et de déclaration préalable, son application est devenue largement paramétrable.

Les collectivités, désormais de plus en plus nombreuses à instruire elles-mêmes ou par le truchement d'intercommunalités, souhaiteront-elles disposer de telles marges?

Il serait en tout cas désastreux qu'elles en usent en dehors de tout cadre réglementaire<sup>53</sup>.

La mission considère donc prudent<sup>54</sup> que l'on examine la possibilité d'organiser de telles adaptations, pas nécessairement injustifiées, dans un cadre qui donnerait les garanties nécessaires:

- les limites de ces marges éventuelles devraient être fixées dans le code de l'urbanisme;
- seules les collectivités dotées d'un PLU et instruisant soit elles-mêmes, soit par l'intermédiaire d'une intercommunalité, les demandes d'autorisation d'occupation du sol pourraient en bénéficier;
- elles devraient être justifiées<sup>55</sup>, et accompagnées de mesures d'information et de publicité adéquates, telles qu'une délibération motivée;

D'une part le vaste champ de la prise en compte du développement durable peut amener des évolutions réglementaires qui trouveront avantage à une expression « territorialisée », d'autre part les exemples précédemment cités montrent qu'il sera difficile de s'abriter derrière l'absence de précédents si un besoin s'exprime...

Il semble y avoir là un champ ouvert au débat, entre l'État et les collectivités, voire, pourquoi pas à la « gouvernance à cinq », dont on pourra, le moment venu, exploiter les possibilités.

C'est aussi à partir d'une observation attentive des pratiques, et de l'écoute approfondie des professionnels, qu'il sera possible d'assouplir ponctuellement une réglementation aujourd'hui très précise, pour l'adapter aux enjeux les plus spécifiques ou sensibles de chaque territoire.

*24. Offrir à terme, aux collectivités locales, en fonction des besoins exprimés, des marges de manœuvre pour adapter certaines dispositions de l'instruction.*

<sup>53</sup> Ce qui est malgré tout déjà signalé en ce qui concerne les pièces demandées, et existait certainement avant la réforme.

<sup>54</sup> Même si elle n'a pas senti aujourd'hui de demande très sensible ou très immédiate dans ce domaine. On peut aussi objecter de faire compliqué quand on peut faire simple ...

<sup>55</sup> Notamment par le PADD (projet d'aménagement et de développement durable)

## 5. CONCLUSION

Au terme de son rapport, la mission est consciente de n'avoir pu éviter tous les écueils que recelait son champ d'investigation.

Chargée d'évaluer une réforme - et non de la refaire - elle n'a pas exploré l'hypothèse de substituer un régime déclaratif véritable, dont l'acceptabilité lui paraît très faible, aux autorisations d'urbanisme.

La réforme a raisonnablement accru la place faite aux déclarations du pétitionnaire, et a trouvé un équilibre satisfaisant en faisant relever d'une procédure de déclaration préalable - en fait une autorisation simplifiée, et accélérée - un nombre important de projets d'ampleur relativement modeste.

La frontière ainsi posée entre déclarations préalables et permis (de construire, d'aménager) pourra sans doute évoluer à l'avenir – tout comme pourrait s'accroître encore la place donnée aux déclarations du pétitionnaire.

La mission a souhaité rendre hommage à la méthode et aux résultats obtenus: résultat d'une préparation attentive, le code s'est trouvé clarifié, les autorisations d'urbanisme sont regroupées, les différentes législations sont mieux articulées. La réforme a fait l'objet de beaucoup de soin et de communication lors de sa mise en œuvre.

Pour autant, la lecture du code n'est pas réellement simplifiée, certaines dispositions portent à critique justifiée.

La mission n'a pas analysé à fond toutes les pistes qui lui ont été signalées et dont elle rend compte, et elle a pu éprouver ce qu'elle a relevé par ailleurs: la simplification est un exercice difficile.

Ce qui lui paraît essentiel, en définitive, tient en trois considérations:

**1** Le code de l'urbanisme a été profondément modifié par la réforme de 2007; d'autres modifications, relevant de préoccupations différentes, étaient intervenues depuis la loi Solidarité et Renouvellement Urbain; et d'autres encore sont aujourd'hui en préparation<sup>56</sup>.

Dans ce contexte, on l'aura compris, la mission, incline à considérer qu'en l'état, **la meilleure simplification du Code de l'Urbanisme est d'abord sa - relative - stabilisation.**

C'est une nécessité, pour en permettre la compréhension, l'assimilation, le commentaire raisonné, et laisser place à la jurisprudence.

Cet impératif s'impose aussi dans un contexte où, pour le reste, tout est mouvement: qu'il s'agisse des collectivités locales, dont les modes d'intervention pourraient être profondément modifiés par différentes réformes, ou de l'organisation des services déconcentrés de l'État.

Et il vaut sans doute mieux conserver, ici ou là, certaines dispositions jugées imparfaites, qu'engager des modifications qui accentueraient encore la « fracture juridique » que subit une partie de la population face à un droit trop complexe et trop évolutif.

---

<sup>56</sup> Diverses dispositions du projet de loi Grenelle 2, d'ores et déjà, l'impactent directement, sans compter les ajustements, à prendre par voie d'ordonnance, qu'autorise l'article 13 du même projet, ou la réforme du droit de préemption.



**2** La réforme a clarifié les objectifs de l'instruction des autorisations d'urbanisme et les a recentrés sur la vérification de la conformité d'un projet aux normes locales et nationales.

Ce n'est pas parce qu'elle a raccourci les délais d'instruction - ce que l'on peut effectivement constater - que ce gain n'est pas aussi, au moins un peu, en trompe-l'œil: car il met l'accent, en quelque sorte « en creux », sur la nécessité, pour le pétitionnaire, d'une préparation soignée.

De tous temps, les professionnels ont pratiqué la pré-instruction: les contacts préalables - s'ils sont possibles et acceptés - avec les autorités chargées de l'instruction, permettent de gagner un temps précieux. Ils ne sont pas illégitimes, et peuvent être une occasion d'infléchir judicieusement les projets. Ils permettent d'éviter les modifications, toujours délicates après dépôt de la demande initiale.

Moment privilégié dans le parcours d'une opération, l'instruction du permis de construire mérite d'être améliorée, mais on ne peut pas tout lui demander: et chercher à la simplifier reste illusoire tant qu'une part importante de sa complexité tient à la prise en compte d'autres législations.

**L'instruction est ainsi une étape nécessaire, mais non suffisante ...**

**3** A cet égard, un important travail reste sans doute à faire pour donner aux documents d'urbanisme la qualité de conception et de rédaction requise et en faire la pédagogie.

Ces documents, nécessairement imparfaits malgré le soin qui leur est apporté, vieillissent; et au terme de quelques années, le contexte, les objectifs qu'ils poursuivent, les raisonnements qu'ils développent, les normes qu'ils contiennent sont à actualiser.

**Après la lisibilité du code lui-même, autre condition nécessaire, la meilleure garantie que les projets présentés franchiront sans encombre le stade de l'instruction est évidemment un document d'urbanisme bien conçu et bien rédigé.**

\* \*

La mission considère que ses recommandations peuvent en fait être regroupées selon quatre axes:

- celles qui portent sur la gestion et la mise en œuvre de la réforme, dans la durée: il est primordial de se soucier d'abord des agents qui, depuis 2007, l'ont appliquée sur le terrain, dans des conditions globalement très honorables, encore susceptibles d'amélioration: l'essentiel est dans la pratique.
- les ajustements limités qui, sans bouleverser en rien l'ordonnance des textes, se traduiraient par des améliorations pratiques, dont certaines déjà envisagées par l'administration, et n'ont pas de conséquences « en cascade » sur d'autres dispositions,
- les évolutions plus sensibles du code, qui requièrent des analyses appropriées et la concertation utile,
- enfin les « pistes » d'évolution posant des questions juridiques ou d'opportunité plus lourdes.

Voici cette récapitulation:

## **1 La gestion et la mise en œuvre de la réforme<sup>57</sup>:**

- Mettre en place un dispositif de suivi et d'harmonisation de l'instruction des ADS, associant les parties prenantes, à deux niveaux, national, et régional, sous l'autorité des préfets et animé par la DREAL,(n° 3)
- Produire de la doctrine à destination des services instructeurs en associant les collectivités locales. Éditer un guide de l'instructeur,(n° 2)

---

<sup>57</sup> Le numéro cité après chaque proposition est celui de son ordre d'apparition dans le rapport, donc celui de l'index final.

- Mettre en place une évaluation continue et permanente de l'instruction rendant compte des difficultés d'application du code,(n° 9)
- Développer l'utilisation de l'informatique pour faciliter la lecture des textes codifiés et les regroupements de leurs articles par thèmes,(n° 8)
- Organiser la collecte, le traitement et l'exploitation d'informations statistiques homogènes relatives à l'instruction et à la délivrance des actes d'autorisations d'occupation du sol, quelle que soit l'autorité compétente,(n° 1)
- Veiller à la cohérence des systèmes informatiques et statistiques entre l'État et les collectivités locales,(n° 6)
- En accord avec les collectivités locales, fixer une ambition et un calendrier précis dans le domaine du suivi informatisé et de la dématérialisation de l'instruction des autorisations d'urbanisme, et concevoir un dispositif de suivi impliquant les partenaires,(n° 4)
- Fixer une échéance à laquelle les documents d'urbanisme devraient obligatoirement être numérisés,(n° 5)
- Viser un haut niveau de qualité d'instruction par les services de l'État, en développant les démarches qualité formalisées,(n° 7)

## **2 Les ajustements limités:**

- Adapter le formulaire CERFA n° 13411\*01 « Modification de permis délivré en cours de validité » aux demandes de modification d'un permis en cours d'instruction,(n° 13)
- Au-delà des initiatives récentes, continuer à simplifier et à améliorer les formulaires accompagnant les dossiers de demande d'autorisation, et mettre en ligne de véritables formulaires « interactifs », (n° 10)
- Veiller à écarter les définitions trop complexes lors de l'unification de la notion de surface de référence pour les constructions,(n° 11)
- Homogénéiser les différents libellés d'habilitation à déposer des demandes,(n° 14)
- Apporter par décret des précisions sur la notion de construction existante,(n° 15)
- Favoriser les opérations d'aménagement en autorisant, moyennant garanties, la délivrance des permis de construire dans les lotissements dès l'obtention du permis d'aménager, (n° 19)
- Améliorer la cohérence et l'homogénéité des articles législatifs et réglementaires du code de l'urbanisme relatifs aux opérations soumises à un régime d'autorisation relevant d'une autre législation.(n° 23)

## **3 Les évolutions plus sensibles du code:**

- Permettre aux collectivités locales de compléter la liste des pièces exigibles, lorsque nécessaires à l'instruction, sous condition de transparence, et de maintien des délais,(n° 12)
- Pour les déclarations préalables: étudier une faculté, même limitée, de retrait en cas d'illégalité manifeste, et la possibilité d'étendre le champ de la déclaration préalable pour les travaux sur construction existante, (n° 16)
- Dispenser de récolement obligatoire, dans certaines situations, les constructions dont la DACT a été visée par l'architecte ayant dirigé les travaux,(n° 18)
- Achever l'harmonisation des procédures entre les législations de l'urbanisme et du patrimoine, et donner de la cohérence aux limites entre régime déclaratif et autorisations,(n° 21)
- Ramener de 6 à 4 mois le délai d'instruction des permis pour les projets situés dans le périmètre de protection des monuments historiques.(n° 22)

## **4 Les pistes d'évolution à explorer:**

- Pour certains types de travaux (changement de destination avec modification des constructions existantes) et/ou dans certains secteurs protégés, envisager de remplacer le permis par une déclaration préalable respectant les conditions définies à l'article L 431-1 (dépôt par un architecte ou un agréé en architecture),(n° 17)
- Faire aboutir la réforme en ce qui concerne les lotissements, en prenant les dispositions appropriées (après vérification que la rédaction du 6° alinéa de l'article 13 du projet de loi Grenelle 2 le permet) et en

étudiant, pour les divisions sans aménagement, soit la suppression de toute formalité, soit la création d'une déclaration préalable adaptée, (n° 20)

•Offrir à terme, aux collectivités locales, en fonction des besoins exprimés, des marges de manœuvre pour adapter certaines dispositions de l'instruction. (n° 24)

On voit bien en tout cas que la mise en pratique de telles propositions ne pourrait guère s'effectuer « en chambre »: car c'est peu de dire que le droit de l'urbanisme est profondément influencé par les lois de décentralisation successives, qui ont transféré aux collectivités territoriales et aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) des compétences assurées auparavant par l'État.

Aujourd'hui responsables de la planification de l'urbanisme, par l'élaboration de documents opposables aux tiers, les collectivités ont aussi la charge de la mise en œuvre de cette planification, par le pouvoir conféré aux Maires de délivrer les autorisations d'urbanisme.


Ceux-ci sont particulièrement conscients de la responsabilité qui leur incombe et qui peut être mise en jeu devant les juridictions compétentes.

La réglementation a d'ores et déjà commencé de leur donner quelques marges de souplesse: il paraît possible, à terme, de les accroître.

L'État, hier opérateur quasi-exclusif, aujourd'hui co-gérant, devra définir clairement son rôle et la place qu'il entend tenir, à l'avenir, dans la gestion de cette politique; et celle, minimale, de régulateur et garant représente encore une charge et des besoins de compétences très significatifs.

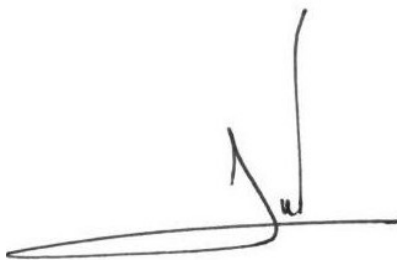
Raison de plus pour conserver, sur la gestion quotidienne de l'urbanisme, la vue d'ensemble et les remontées d'information indispensables: les collectivités continueront à se tourner vers l'État pour arbitrer, ou pour faire évoluer la réglementation.

**Didier Cauville**



Inspecteur Général de  
l'Administration du  
Développement Durable

**Jean Guillet**



Ingénieur général des Ponts,  
des Eaux et des Forêts

**Monique Pinaud**



Inspectrice de l'Administration  
du Développement Durable

# Annexes

## ANNEXE 1 : Lettre de Mission



MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DE L'ÉNERGIE,  
DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE LA MER  
EN CHARGE DES TECHNOLOGIES VERTES ET DES NÉGOCIATIONS SUR LE CLIMAT

Le Secrétaire d'Etat chargé  
du Logement et de l'Urbanisme

Paris, le 21 AOÛT 2009

Le Secrétaire d'Etat

à

Monsieur le Vice -Président du Conseil général  
de l'environnement et du développement durable

→ 38 d 11-  
Copie bureau

M. BADRÉ	AE
MME DE FLEURIEU	1
M. OURLIAC	2
M.	3
M. RICO	4
M. ROUDIER	5
M. BELOTTE	6
M. SANCHE	7
M. ROUSSEL	CPRN
M. BARBAROUX	7
M. JUFFÉ	VP

26 AOÛT 2009

Claude MARTINAND

Objet : Evaluation de la réforme du permis de construire

Les objectifs de la réforme des autorisations d'urbanisme entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> octobre 2007 étaient triples : **clarifier le code de l'urbanisme** en regroupant les procédures et unifiant les règles d'instruction, **améliorer la qualité du service rendu** à l'usager et aux élus en définissant le contenu du dossier et en garantissant les délais d'instruction, **préciser les responsabilités** de chaque acteur pour limiter l'insécurité juridique.

Les premiers bilans et les enquêtes de satisfaction réalisées annuellement auprès des élus indiquent que cette réforme, dont la diffusion a bénéficié d'un fort accompagnement, fait globalement l'objet d'une appréciation positive.

Toutefois, près de deux ans après son entrée en vigueur, il devient possible et nécessaire d'en mesurer les effets aux regards des objectifs qui lui étaient assignés et d'évaluer avec suffisamment de recul la pertinence des observations ou préoccupations qu'elle suscite encore.

L'évaluation devra permettre en particulier d'apprécier la portée de certains axes forts de la réforme :

- le demandeur bénéficie désormais de délais garantis, cette mesure permet-elle réellement de constater un raccourcissement des délais effectifs ?
- certains volets de la demande d'autorisation ont à présent un caractère déclaratif, cet aspect de la réforme s'accompagne-t-il de la mise en place d'une politique de contrôle adaptée, notamment en matière de récolement ? Pose-t-il des problèmes particuliers ?

Ressources, territoires, habitats et logement  
Énergie et climat  
Développement durable  
Prévention des risques  
Infrastructures, transports et mer

Présent  
pour  
l'avenir

[www.developpement-durable.gouv.fr](http://www.developpement-durable.gouv.fr)

La Grande Arche - 92055 La Défense cedex - Tél : 33 (0)1 40 81 21 22 - Fax : 33 (0)1 40 81 94 49

- le caractère limitatif de la liste des pièces exigibles pour l'instruction des demandes est-il adapté, eu égard aux besoins spécifiques qui pourraient exister dans des cas particuliers (prise en compte d'un risque, vérification de règles de prospect définies au PLU...) ?
- la nouvelle articulation de l'instruction au titre de l'urbanisme avec celle réalisée par l'ABF, particulièrement au titre de la protection du patrimoine aux abords des Monuments Historiques, est-elle plus opérationnelle ?
- plus largement, l'articulation de l'instruction des projets au titre de l'urbanisme et au titre des autres législations est-elle améliorée ?

Je souhaite missionner le CGEDD sur cette évaluation, qui devra permettre une première appréciation sur l'atteinte des objectifs assignés à la réforme, étant entendu que certains aspects, et notamment la sécurisation des autorisations de construire, ne pourront réellement s'apprécier qu'au terme de plusieurs années et au vu des contentieux.

Cet audit, qui concerne l'exercice du droit des sols par les communes autonomes comme par les services instructeurs de l'Etat, devra conduire à la formulation de recommandations pour améliorer l'appropriation de la réforme par les services et les élus et pourra également dégager des propositions d'ajustements législatifs et réglementaires à intégrer dans l'ordonnance post-Grenelle.

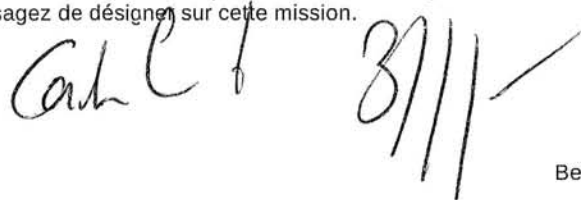
Un volet de votre audit devra également concerner la mise en oeuvre de la réforme par les services instructeurs de l'Etat, les difficultés spécifiques rencontrées par ces services pour la bonne réalisation de cette mission et les pistes de progrès y compris organisationnelles qui peuvent être dégagées.

Cette réflexion tiendra naturellement compte des constats et pistes déjà identifiés dans le rapport que vous m'avez fait parvenir le 24 juillet 2009, suite à un audit d'initiative locale sur la mise en oeuvre par les services de cette réforme, en diversifiant les territoires examinés et en procédant à une phase d'écoute approfondie de l'ensemble des acteurs, associations d'élus notamment et professionnels concernés.

Vous pourrez vous appuyer en tant que de besoin pour accomplir votre mission sur la sous-direction de la qualité du cadre de vie qui mettra à votre disposition toute l'information dont elle dispose.

Compte tenu du calendrier relatif à la préparation des ordonnances prévues par le projet de Loi portant engagement national pour l'environnement, je souhaite pouvoir bénéficier de premiers éléments du rapport sous trois mois.

J'informerai l'Association des Maires de France, que j'associerai ensuite à la réflexion d'ensemble, du lancement de cet audit dès que vous m'aurez fait part du nom des membres du CGEDD que vous envisagez de désigner sur cette mission.



Benoist APPARU

## **ANNEXE 2 : Liste des personnes rencontrées**

### **Ordre des Architectes :**

- Monsieur Lionel CARLI, Vice-Président du Conseil National de l'Ordre des Architectes
- Monsieur Jean-Jacques BEGUE, Président du Conseil Régional de Poitou Charentes de l'Ordre des Architectes

### **Ministère de la Culture :**

- Madame Christine PIQUERAS, sous-directrice de la sous-direction de l'architecture du cadre de vie (Direction de l'Architecture et du Patrimoine)
- Monsieur Philippe SIEREN Adjoint de Madame DEAL, Sous-directrice des monuments historiques et espaces protégés

### **Groupement de Recherche sur les Institutions et le Droit de l'Aménagement, de l'Urbanisme et de l'Habitat (GRIDAUH) :**

- Monsieur le Professeur FATOME, Professeur de droit public à l'université Paris-1
- Monsieur Francis POLIZZI, ancien sous directeur de la Ville de Paris, chargé du permis de construire

### **Fédération des Promoteurs Constructeurs de France :**

- Monsieur Marc PIGEON, Président de la Fédération des Promoteurs Constructeurs de France
- Madame Bérengère JOLY, responsable du service juridique

### **Fédération Entreprises Publiques Locales :**

- Monsieur Thierry DURNERIN, directeur général de la Fédération des Entreprises Publiques Locales
- Monsieur Jean-Marc BERNARD, responsable du secteur aménagement

### **Union des Maisons Françaises :**

- Monsieur Christian LOUIS-VICTOR, Président de l'Union des Maisons Françaises,
- Monsieur Dominique DUPERRET, secrétaire général,
- Madame Marie-Paule DIREUR, directeur Juridique,

### **Conseil National des Barreaux :**

- Maître Rémi-Pierre DRAI, avocat,
- Maître Florence COCRELLE, avocate,

**Syndicat National des professionnels de l'Aménagement et du Lotissement (SNAL) :**

- Monsieur Philippe BONNET, Président de la commission droit des sols du SNAL
- Monsieur Yann LE CORSEC, responsable du service juridique de la SNAL

**Ordre des géomètres-experts :**

- Monsieur Pierre BIBOLLET, Président de l'ordre des géomètres-experts
- Monsieur Bardan, conseiller juridique

**Association des Communautés de France :**

- Monsieur Philippe SCHMIT, responsable des actions en région

**Association des Maires de France :**

- Monsieur Sylvain BELLION, responsable du département urbanisme, habitat, transports
- Madame Charlotte DE FONTAINES, chargée d'études au département ville, urbanisme, habitat

**Union Sociale de l'Habitat :**

- Madame Dominique PUJOLS, directrice des relations institutionnelles et du partenariat
- Madame SLOVE

**Notaires de France :**

- Maître Dominique LARRALDE & Maître Christian PISANI, notaires et membres de l'institut d'étude juridique du Conseil Supérieur du notariat

**Ministère de Direction Générale de la Modernisation de l'État :**

- Monsieur Nicolas CONSO, Chef de Service, « service innovation »,
- Monsieur AZAM, Chef du Département « service aux collectivités locales »,
- Madame SORIN, Chef du département « services aux entreprises »,
- Madame Sabine ATTIE, consultante (Roland Berger Paris)

**MEEDDM - Direction de l'Habitat, de l'Urbanisme et des Paysages :**

- Monsieur Étienne CREPON, directeur
- Madame Catherine BERGEAL, sous-directrice « qualité et cadre de vie »
- Madame Nelly LUCAS, adjointe à la sous-directrice « qualité et cadre de vie »
- Madame Dominique PETIGAS, chef du bureau de l'application du droit des sols (QV 5)
- Madame Marie-Françoise TOUTAN, adjointe au chef du bureau de l'application du droit des sols
- Monsieur Philippe BAFFERT, chef du bureau de la législation de l'urbanisme (QV 4)
- Monsieur Alain VANDERVORST, adjoint au chef du bureau de la législation de l'urbanisme



- Mesdames S. NANOT et J. VARASSE chargées d'étude au bureau de la législation de l'urbanisme

**Communauté d'agglomération Metz-Métropole :**

- Monsieur Régis BROUSSE, adjoint au responsable du pôle urbanisme de la communauté d'agglomération

### **ANNEXE 3: Questionnaire soumis aux services consultés**

Dans le cadre de la mission « évaluation de la réforme ADS » confiée par le Secrétaire d'État chargé du Logement et de l'urbanisme le 21 août 2009 au conseil général de l'environnement et du développement durable-CGEDD, il a été décidé de procéder à une enquête auprès des services instructeurs sur la base d'un questionnaire adressé à chacun des services.

Trois MIGT ont accepté de procéder à cette enquête sachant que 2 services avaient à être interrogés dans la zone d'action de chaque MIGT.

Les inspecteurs des MIGT participant à cette enquête étaient :

Pour la MIGT 6 : Olivier Gondran

Pour la MIGT 7 : Monique Pinaud

Pour la MIGT 11 : Patrick Albrecht

#### **Questions auxquelles les services ont été sollicités d'apporter une réponse écrite :**

##### **A VOTRE AVIS**

1-Quel est votre point de vue sur la réforme au regard des objectifs poursuivis ?clarifier le droit , simplifier les procédures, améliorer la sécurité juridique des autorisations et garantir les délais d'instruction

2- Quel est l'avis des collectivités locales ? (Élus et techniciens)

- celles qui instruisent
- celles qui n'instruisent pas

3-Quel est l'avis des usagers ? (« client » occasionnel et professionnel)

4-De manière globale avez vous des pistes d'amélioration à suggérer ?

5- Est ce que l'exercice du droit des sols par les service de l'État pose de manière globale des difficultés d'appropriation de la réforme dans le cadre des organisations actuelles et dans l'objectif de la mise en place des nouvelles DDI ?

#### **Questions permettant en partie de répondre aux questions précédentes**

1-Les délais sont clarifiés et notifiés au pétitionnaire ; est ce que cela se traduit par un raccourcissement des délais ?

2-Est ce que vous considérez que ces délais sont parfois trop serrés ou trop confortables ?

3-La liste des pièces exigibles pour l'instruction des demandes constitue t elle une difficulté pour le pétitionnaire car trop exhaustive ou inadaptée dans des cas particuliers (par exemple prise en compte d'un risque) ?

4-La refonte des formulaires constitue -t-elle un avantage ou un inconvénient de la réforme ? Que proposeriez vous ?

5-Certains volets de la demande d'autorisation ont un caractère déclaratif et doivent faire l'objet d'un contrôle adapté ; est ce le cas ?procédez vous à des contrôles en matière de recollement ?ou autres ?

6-Pensez vous que la responsabilité du pétitionnaire et de l'instructeur soit clairement définie dans cette procédure ?et que le rôle de chacun est désormais plus clair ?

7-La décision tacite constitue t elle à votre avis une souplesse assortie d'une responsabilité importante ?

8-Procédez vous à des adaptations au cadre légal lors de l'instruction des demandes comme : une adaptation de la liste des pièces et du nombre d'exemplaires ,une proposition de modifier le projet , la transmission de tous les documents en fin de procédure au préfet, etc...Pensez vous ceci utile ou indispensable ?

9-La nouvelle articulation de l'instruction au titre de l'urbanisme avec celle réalisée par l'ABF est elle plus opérationnelle ?

10-De manière plus générale , l'articulation de l'instruction au titre de l'urbanisme et au titre des autres législations est -elle améliorée ?

11-Le traitement des DP valant division peut -il être source de difficultés pour les instructeurs ?

12- La vérification de la conformité des travaux est -elle également source de difficultés pour les services instructeurs ?

13-L'assistance juridique aux services est -elle correctement déployée par le niveau régional ou central ?

14- Le rôle des architectes conseils ou paysagistes conseil a-t-il été pris en compte dans le cadre de la réforme ?

15-Pensez vous que la réforme a amené les services à mieux valoriser la fonction d'instructeur ADS ?

16-Pensez vous que nous pourrions arriver à une dématérialisation des actes ?

17-Pensez vous qu'il est nécessaire de revoir les imprimés ?sous quelle forme ?

18-Pensez vous qu'il serait possible de modifier le seuil des DP ?

19-Pensez vous que dans le cadre de certaines opérations d'aménagement de type ZAC le permis de construire puisse être remis en cause ?sous quelle condition ?

20- Avez vous des idées de simplification de la procédure ?

21- Avez vous eu l'occasion d'échanger sur ce thème avec des collectivités qui instruisent les demandes d'autorisation ?

## **ANNEXE 4 : Liste des services consultés**

Liste des services ayant répondu au questionnaire élaboré à l'attention des services déconcentrés dans le cadre de la présente mission (*la numérotation des MIGT est celle en vigueur jusqu'en 2009*) :

### **Pour la MIGT 6 (Bordeaux) :**

- DDE 24
- DDEA 64

### **Pour la MIGT 7 (Toulouse) :**

- DDE 31
- DDEA 46

### **Pour la MIGT 8 (Metz) :**

- DDEA 54

### **Pour la MIGT 11(Marseille) :**

- DDEA 2B
- DDE 34
- DDEA 66
- DDEA 83

Pour l'audit thématique d'initiative locale (MIGT 7) sur la mise en œuvre par les services de la réforme des autorisations d'urbanisme de juillet 2009, les services auditionnés ont été :

- DDEA 09
- DDEA 32
- DDEA 19

Pour l'audit thématique d'initiative locale(MIGT 6) sur l'application du droit des sols ;aspects qualitatif et développement durable d'août 2009, les services auditionnés ont été :

- DDE 17
- DDE 24
- DDEA 64

## **ANNEXE 5: Récapitulation des recommandations**

<b>1.Organiser la collecte, le traitement et l'exploitation d'informations statistiques homogènes relatives à l'instruction et à la délivrance des actes d'autorisations d'occupation du sol, quelle que soit l'autorité compétente.....</b>	<b>17</b>
<b>2.Produire de la doctrine à destination des services instructeurs en associant les collectivités locales. Éditer un guide de l'instructeur.....</b>	<b>22</b>
<b>3.Mettre en place un dispositif de suivi et d'harmonisation de l'instruction des ADS, associant les parties prenantes, à deux niveaux, national, et régional, sous l'autorité des préfets et animé par la DREAL. ....</b>	<b>22</b>
<b>4.En accord avec les collectivités locales, fixer une ambition et un calendrier précis dans le domaine du suivi informatisé et de la dématérialisation de l'instruction des autorisations d'urbanisme, et concevoir un dispositif de suivi impliquant les partenaires,.....</b>	<b>27</b>
<b>5.Fixer une échéance à laquelle les documents d'urbanisme devraient obligatoirement être numérisés.....</b>	<b>27</b>
<b>6.Veiller à la cohérence des systèmes informatiques et statistiques entre l'État et les collectivités locales.....</b>	<b>27</b>
<b>7.Viser un haut niveau de qualité d'instruction par les services de l'État, en développant les démarches qualité formalisées.....</b>	<b>29</b>
<b>8.Développer l'utilisation de l'informatique pour faciliter la lecture des textes codifiés et les regroupements de leurs articles par thèmes.....</b>	<b>32</b>
<b>9.Mettre en place une évaluation continue et permanente de l'instruction rendant compte des difficultés d'application du code.....</b>	<b>33</b>
<b>10.Au-delà des initiatives récentes, continuer à simplifier et à améliorer les formulaires accompagnant les dossiers de demande d'autorisation, et mettre en ligne de véritables formulaires « interactifs ».....</b>	<b>35</b>
<b>11.Veiller à écarter les définitions trop complexes lors de l'unification de la notion de surface de référence pour les constructions.....</b>	<b>35</b>
<b>12.Permettre aux collectivités locales de compléter la liste des pièces exigibles, lorsque nécessaires à l'instruction, sous condition de transparence, et de maintien des délais.....</b>	<b>37</b>
<b>13.Adapter le formulaire CERFA n° 13411*01 « Modification de permis délivré en cours de validité » aux demandes de modification d'un permis en cours d'instruction.....</b>	<b>37</b>
<b>14.Homogénéiser les différents libellés d'habilitation à déposer des demandes. ....</b>	<b>38</b>
<b>15. Apporter par décret des précisions sur la notion de construction existante.....</b>	<b>39</b>

<b>16. Pour les déclarations préalables: étudier une faculté, même limitée, de retrait en cas d'illégalité manifeste, et la possibilité d'étendre le champ de la déclaration préalable pour les travaux sur construction existante. ....</b>	<b>41</b>
<b>17. Pour certains types de travaux (changement de destination avec modification des constructions existantes) et/ou dans certains secteurs protégés, envisager de remplacer le permis par une déclaration préalable respectant les conditions définies à l'article L 431-1 (dépôt par un architecte ou un agréé en architecture). ....</b>	<b>41</b>
<b>18. Dispenser de récolement obligatoire, dans certaines situations, les constructions dont la DACT a été visée par l'architecte ayant dirigé les travaux.....</b>	<b>42</b>
<b>19. Favoriser les opérations d'aménagement en autorisant, moyennant garanties, la délivrance des permis de construire dans les lotissements dès l'obtention du permis d'aménager. ....</b>	<b>43</b>
<b>20. Faire aboutir la réforme en ce qui concerne les lotissements, en prenant les dispositions appropriées (après vérification que la rédaction du 6° alinéa de l'article 13 du projet de loi Grenelle 2 le permet) et en étudiant, pour les divisions sans aménagement, soit la suppression de toute formalité, soit la création d'une déclaration préalable adaptée.....</b>	<b>44</b>
<b>21. Achever l'harmonisation des procédures entre les législations de l'urbanisme et du patrimoine, et donner de la cohérence aux limites entre régime déclaratif et autorisations.....</b>	<b>45</b>
<b>22. Ramener de 6 à 4 mois le délai d'instruction des permis pour les projets situés dans le périmètre de protection des monuments historiques.....</b>	<b>46</b>
<b>23. Améliorer la cohérence et l'homogénéité des articles législatifs et réglementaires du code de l'urbanisme relatifs aux opérations soumises à un régime d'autorisation relevant d'une autre législation.....</b>	<b>47</b>
<b>24. Offrir à terme, aux collectivités locales, en fonction des besoins exprimés, des marges de manœuvre pour adapter certaines dispositions de l'instruction.....</b>	<b>50</b>

## ANNEXE 6: Données statistiques

### 6.1. Demandes d'urbanisation instruites par les services de l'État en 2009

France entière - Les demandes d'autorisation en urbanisme du 1<sup>er</sup> janvier au 31 décembre 2009, instruites par les services de l'État par nature de demande

					Répartition par compétence		
	Type	Dossiers déposés	Vérification du caractère complet :  % : Absence de demande de pièces complémentaires	Dossiers instruits	Maire au nom de l'Etat	Préfet	Collectivités locales
Certificat d'urbanisme informatif	CUa	276 953	100%	291 986	35 %	1 %	62 %
Certificat d'urbanisme opérationnel	CUb	121 833	100%	128 953	36 %	4 %	58 %
Déclaration préalable	DP	406 691	76 %	423 767	24 %	3 %	71 %
Permis d'aménager	PA	9 797	66 %	11 144	16 %	2 %	80 %
Permis de construire	PC	357 885	67 %	390 379	22 %	2 %	74 %
Permis de démolir	PD	7 738	92 %	7 636	17 %	7 %	74 %
	Total	1 180 897		1 253 865			

source ADS 2007



## **6.2. Consultations et majorations de délais.**

Source : données ADS2007 concernant les dossiers déposés du 1<sup>er</sup> octobre 2007 au 10 février 2009.

Part des demandes d'autorisation ayant donné lieu à consultation Par nature de la demande							
	CU	DP	PA	PC	PD	Total	Total hors CU
sans consultation	90%	76%	47%	64%	52%	77%	70%
avec au moins 1 consultation	10%	24%	53%	36%	48%	23%	30%
<b>TOTAL</b>	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Lire : 36 % des permis de construire déposés font l'objet d'au moins une consultation

répartition des consultations effectuées en %	DP	PA	PC	PD	Total
avec majoration de délais	81%	19%	44%	89%	53%
sans majoration de délais	19%	81%	56%	11%	47%
	100%	100%	100%	100%	100%

*Lire : 44 % des consultations pour les permis de construire donnent lieu à une majoration de délai d'instruction*

Pour les 36 % de permis de construire qui font l'objet d'une consultation, 44 % de ces consultations donnent lieu à majoration de délai d'instruction.

principales consultations avec majorations de délais pour les permis de construire		majoration de délai ou nouveau délai	délai de réponse de l'organisme consulté
Consultation au titre de ...			
ABF - abords MH, secteur sauvegardé délimité, PSMV en révision (code du patrimoine)	20 %	6 mois	<b>4 mois ( * )</b>
ABF pour sites inscrits, secteur sauvegardé approuvé et ZPPAUP (code environnement et code du patrimoine)	5%	+ 1 mois	2 mois
service pour accessibilité et sécurité ERP & IGH (code de la construction et de l'habitation)	<b>14% ( * )</b>	<b>6 mois ( * )</b>	2 mois
préfet de région pour archéologie préventive		+ 1 mois	1 mois
	2%		
commission régionale/départementale	2%	<b>+ 2 mois ( * )</b>	1 ou 2 mois
chambre d'agriculture pour dérogation au principe de réciprocité (code rural)	1%	+ 2 mois	
<p><b>Lire :</b></p> <p>4 mois = l' ABF a quatre mois au maximum pour répondre</p> <p>6 mois = au délai initial <u>se substitue</u> un nouveau délai de 6 mois</p> <p>2 mois = le délai initial <u>est prolongé</u> de 2 mois</p> <p><b>14 % = 14 % des consultations effectuées sont des consultations au titre de l'accessibilité et de la sécurité ERP et IGH</b></p>			

### 6.3. Indicateurs LOLF

indicateurs LOLF					source
	1	2	3	4	
moyenne nationale France entière	indicateur de respect des délais d'instruction pour les permis	respect des délais d'instruction des certificats d'urbanisme	délai usager moyen d'obtention d'un permis de construire	délai moyen d'instruction des dossiers "complets" de permis de construire	
<b>2009</b>	<b>92%</b>	<b>70%</b>	<b>50 jours</b>	<b>38 jours</b>	ADS 2007
<b>2008</b>	<b>88%</b>	<b>65%</b>	<b>47 jours</b>	<b>38 jours</b>	ADS 2007
<b>2007</b>	non disponible - entrée en vigueur de la réforme au 1 <sup>er</sup> octobre 2007 - changement de logiciel				
<b>2006</b>	<b>85%</b>	<b>70%</b>	<b>76 jours</b>	<b>55 jours</b>	Win ADS

#### définition des indicateurs

<b>1</b>	<b>numérateur</b>	Nombre de PC, PA, PD dont la proposition est transmise 7 jours min. avant la date limite
	<b>dénominateur</b>	Nombre total de PC, PA, PD dont la date limite d'instruction est dans l'année
<b>2</b>	<b>numérateur</b>	Nombre des demandes de certificats d'urbanisme instruites par les DDE dans les délais
	<b>dénominateur</b>	Nombre total des demandes de certificats d'urbanisme instruites par les DDE
<b>3</b>	<b>numérateur</b>	Le total des délais de production des PC pour les décisions prises dans l'année (délais d'instruction et signature)
	<b>dénominateur</b>	Le nombre de dossiers de PC ayant abouti à une décision dans l'année (signature ou classement)
<b>4</b>	<b>numérateur</b>	Le total des délais de production des PC pour les décisions prises dans l'année à partir du dépôt d'un dossier complet (délais d'instruction et signature ou de classement sans suite)
	<b>dénominateur</b>	Le nombre de dossiers de PC complets ayant abouti à une décision dans l'année (signature ou classement)

## ANNEXE 7: Liste des acronymes

Acronyme	Signification
ABF	Architecte des Bâtiments de France
AdCF	Association des Communautés de France
ADS	Autorisation d'Occupation des Sols
AMF	Association des Maires de France
ARCEP	Autorité de régulation des communications électroniques et des postes
ATIL	Audit Thématiques d'Initiative Locale
CCH	Code de la Construction et de l'Habitation
CERFA	Centre d'Enregistrement et de Révision des Formulaires Administratifs
CGCT	Code Général des Collectivités Locales
CGEDD	Conseil Général de l'Environnement et du Développement durable
CGIET	Conseil Général de l'Industrie, de l'Énergie et des technologies
CGPC	Conseil Général des Ponts et Chaussées
CIFP	Centres Inter-régionaux de Formation Professionnelle
CNFPT	Centre National de la Fonction Publique Territoriale
CNIL	Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés
CREDOC	Centre de Recherche pour l'Étude et l'Observation des Conditions de vie
CU	Code de l'Urbanisme
DACT	Déclaration d'Achèvement et de Conformité des Travaux
DAPA	Direction de l'Architecture du Patrimoine
DDAF	Direction Départementale de l'Agriculture et de la Forêt
DDE	Direction Départementale de l'Équipement
DDEA	Direction Départementale de l'Équipement et de l'Agriculture
DDT	Direction Départementale des Territoires
DGALN	Direction Générale de l'Aménagement, du Logement et de la Nature
DGME	Direction Générale de la Modernisation de l'État
DGUHC	Direction Générale de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction
DHUP	Direction de l'Habitat, de l'Urbanisme et des Paysages.
DIR	Directions Interdépartementales des Routes
DRE	Direction Régionale de l'Équipement
DREAL	Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement
DRIRE	Direction Régionale de l'Industrie, de la Recherche et de l'Environnement
EPCI	Établissement public de coopération intercommunale

Acronyme	Signification
ERP	Établissement Recevant du Public
GRIDAUH	Groupement de Recherche sur les Institutions et le Droit de l'Aménagement, de l'Urbanisme et de l'Habitat
IGA	Inspection Générale de l'Administration
IGH	Immeuble de Grande Hauteur
LOLF	Loi Organique relative aux Lois de Finances
MEEDDM	Ministère de l'Écologie, de l'Énergie du Développement Durable et de la Mer
MH	Monument Historique
NGF	Nivellement Général de la France
PA	Permis d'Aménager
PADD	Projet d'Aménagement et de Développement Durable
PC	Permis de Construire
PD	Permis de Démolir
PLU	Plan Local d'Urbanisme
POS	Plan d'Occupation des Sols
PPR	Plan de Prévention des Risques
RGI	Référentiel Général d'Interopérabilité
SHOB	Surface Hors Œuvre Brute
SHON	Surface Hors Œuvre Nette
SIG	Système d'Information Géographique
SITADEL	Système d'Information et de Traitement Automatisé des Données Élémentaires sur les Logements et les locaux
SNAL	Syndicat national des professionnels de l'Aménagement et du Lotissement
TIC	Technologies de l'Information et de la Communication
UMF	Union de Maisons Françaises
USH	Union Sociale de l'Habitat
VNF	Voies Navigables de France
ZPPAUP	Zone de Protection du Patrimoine Architectural, Urbain et Paysager

## ANNEXE 8: Les objectifs de la réforme

La réforme des autorisations d'urbanisme de 2007 visait à répondre à plusieurs catégories d'objectifs qui se sont progressivement dégagés à la suite des conclusions convergentes de différents rapports<sup>58</sup>.

Dans la lettre du 29 juin 2004 qu'ils adressaient à M. PELLETIER, MM. Dominique PERBEN et Gilles de ROBIEN, après avoir rappelé l'intention du Gouvernement de simplifier les procédures d'urbanisme et d'introduire une meilleure prise en compte de la qualité, insistaient sur la nécessité de l'accompagner de mesures permettant d'améliorer la sécurité juridique des actes d'urbanisme.

Évoquant les critiques résultant des difficultés contentieuses rencontrées fréquemment par les professionnels, les deux Ministres, tout en faisant état de leur attachement au droit, pour les citoyens et les associations, de contester devant un juge les décisions qu'ils estiment illégales, estimaient ainsi que: *« ce droit doit pouvoir être exercé dans un cadre équilibré qui assure le respect de la loi sans compromettre la mise en œuvre des opérations légalement autorisées et qui garantisse la stabilité juridique des autorisations une fois passée la période où le contentieux peut normalement s'exercer. »*

Le constat formulé par le groupe de travail rassemblé sous la présidence de Philippe PELLETIER confirmait cette analyse:

- *« aménageurs, promoteurs et investisseurs disent leur désarroi face à des autorisations obtenues mais différées dans leur mise en œuvre par des contentieux dont le temps de traitement est souvent incompatible avec celui de l'activité économique ;*
- *les architectes s'inquiètent à la fois de l'aléa qui assortit les demandes d'autorisations d'urbanisme dont ils assurent la préparation et du risque, face à des règles trop complexes ou imprécises, que la création architecturale s'en trouve bridée à l'excès ;*
- *les élus locaux, comme les services de l'État, déplorent la formation insuffisante des agents attachés à l'instruction et au contrôle des autorisations d'urbanisme ;*
- *les associations de protection de l'environnement soulignent le nombre trop important d'illégalités commises et l'insuffisante concertation, justifiant ainsi les contentieux entrepris ;*
- *les magistrats de l'ordre administratif et de l'ordre judiciaire disent l'encombrement de leurs rôles, l'insuffisance de leurs moyens humains et matériels et la complexité des règles juridiques dont il leur appartient de sanctionner la violation ;*
- *les notaires regrettent l'insécurité qui assortit souvent les mutations d'immeubles faute d'une meilleure prescription des actions ;*
- *et les avocats conviennent que la difficulté des mécanismes procéduraux et des règles applicables rend le droit de l'urbanisme peu accessible à des non spécialistes de la matière. »*

Pour remédier à la complexité des textes, et aux critiques qui en résultaient, du fait de:

<sup>58</sup> Rapport n° 2002-0292-01 du 30/06/2003 sur l'évaluation de l'intervention des services du ministère de l'Équipement, des Transports, du Logement, du Tourisme et de la Mer dans le domaine de l'application du droit des sols, par Agnès Claret de Fleurieu,

(<http://portail.documentation.equipement.gouv.fr/documents/cgedd/2002-0292-01.pdf>)

Rapport n° 2004-0075-01 de janvier 2005 sur les orientations à retenir en matière d'application du droit des sols dans les services déconcentrés de l'Équipement, par Agnès Claret de Fleurieu,

(<http://portail.documentation.equipement.gouv.fr/documents/cgedd/2004-0075-01.pdf>)

« Propositions pour une meilleure sécurité juridique des autorisations d'urbanisme », rapport au garde des sceaux, ministre de la justice, et au ministre de l'équipement, des transports, de l'aménagement du territoire, du tourisme et de la mer présenté par le groupe de travail constitué sous la présidence de Philippe Pelletier,

(<http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/054000147/0000.pdf>)

- la multiplicité des régimes d'autorisation et de déclarations existants, résultant de la stratification dans le temps de réglementations successives, à travers laquelle il devenait difficile de distinguer des principes directeurs,
- une pratique contestée de l'instruction des demandes d'autorisation, en raison de délais souvent trop longs et mal tenus, et de dérives fréquentes concernant les demandes de pièces complémentaires en cours d'instruction.

il fallait « remettre à plat » l'ensemble du régime de déclaration et d'autorisation du code de l'urbanisme, en regroupant en un nombre plus limité de catégories les différentes procédures.

Homogénéiser et clarifier les règles applicables, mieux informer les pétitionnaires sur le déroulement de l'instruction et sur leurs droits (délais prévisibles et garantis, limitation des pièces exigibles, articulation de la réglementation de l'urbanisme avec les législations indépendantes), faire de l'autorisation tacite - sauf exceptions limitativement énumérées - la règle au terme du délai d'instruction: il est apparu très vite qu'il n'était pas possible de faire l'économie d'une réécriture globale du Livre IV du Code, définissant le régime applicable aux constructions, aménagements, et démolitions.

Dans son intervention du 21 février 2005<sup>59</sup>, tirant les conclusions du rapport Pelletier, le Ministre Gilles de ROBIEN se prononçait ainsi pour une simplification des autorisations d'urbanisme, et une clarté accrue des rapports entre les pétitionnaires et les administrations compétentes :

- en rendant plus accessible et en facilitant la compréhension de la législation ,
- en regroupant les différents mécanismes de contrôle des constructions et des aménagements (trois régimes d'autorisations et un seul de déclaration préalable au lieu de onze autorisations et quatre types de déclarations avant la réforme)
- en informant les pétitionnaires des délais d'instructions, prévisibles et garantis,
- en précisant le rôle des services instructeurs, et en limitant les pièces exigibles lors de l'instruction, ainsi que l'intervention éventuelle de considérations extérieures au droit de l'urbanisme proprement dit (relations entre pétitionnaires et propriétaires du terrain, servitudes de cour commune, décisions des assemblées de copropriété, aménagement intérieur des constructions, etc...)
- en clarifiant les conditions de contrôle de la conformité des travaux,
- en donnant aux pétitionnaires une vue plus complète de l'ensemble des autorisations appelées à s'articuler avec la législation de l'urbanisme, et en précisant les conditions de cette articulation (portée de chaque type de procédure, délais, etc...)
- en définissant clairement le contenu du volet paysager et architectural des permis de construire et des lotissements.

C'est ce que résume l'introduction du rapport au Président de la République<sup>60</sup> présentant le projet d'ordonnance du 8 décembre 2005:

*« la complexité des procédures, produit de nombreuses années de stratifications juridiques, et l'insécurité qu'elle génère handicapent aujourd'hui gravement la relance de la construction....*

*La réforme proposée vise :*

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

<sup>59</sup> 21/02/05 : Discours de Gilles de Robien et dossier sur l'urbanisme,

([http://www.urbanisme.developpement-durable.gouv.fr/article.php?id\\_article=16](http://www.urbanisme.developpement-durable.gouv.fr/article.php?id_article=16))

<sup>60</sup> Rapport au Président de la République présentant l'ordonnance du 8 décembre 2005

(<http://www.legifrance.gouv.fr/WAspad/UnTexteDeJorf?numjo=EQUX0500280P>)



*présidé par M. Philippe Pelletier ;*

*- à favoriser la qualité de l'urbanisme et de l'architecture. »*

Le groupe de travail présidé par M. Pelletier, toutefois, n'avait pas borné son approche aux seules dispositions réglementaires de l'instruction des autorisations d'urbanisme.

Au-delà des recommandations qui allaient être développées pour constituer la partie la plus visible de la réforme<sup>61</sup>, il insistait déjà, comme l'avaient fait les rapports remis par Madame CLARET de FLEURIEU, sur l'intérêt, dès l'amont du stade de l'instruction:

- « - d'améliorer la formation des administrations au droit de l'urbanisme,*
- de constituer des pôles publics de compétence juridique à une échelle supérieure à la commune,*
- d'associer davantage d'expertise juridique à la confection des documents d'urbanisme,*
- d'élaborer et diffuser un guide méthodologique de l'élaboration et du contenu des plans locaux d'urbanisme,*
- de rappeler la faculté de regrouper l'instruction juridique et technique des demandes d'autorisation d'occupation du sol, notamment à un niveau intercommunal, sans porter atteinte aux règles de compétence en matière de délivrance de l'autorisation,*
- de renforcer l'information des services centraux sur les difficultés rencontrées par les services instructeurs pour faciliter l'élaboration d'une doctrine efficace. »*

Le rapport PELLETIER développait par ailleurs d'autres suggestions dans ses chapitres 4 (remise en cause des autorisations et prévention des contentieux), 5 (amélioration des recours juridictionnels) et 6 (le sort des constructions achevées). Ces dernières propositions, qui n'ont pu être prises en compte dans l'ordonnance du 8 décembre 2005, compte tenu de la rédaction de la loi d'habilitation, l'ont été dans la loi 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement.

Enfin, le groupe que présidait M. PELLETIER avait fixé les limites qu'il entendait ne pas franchir, en identifiant les difficultés à éviter:

- « - la multiplication de règles de procédure contentieuse particulières au droit de l'urbanisme, qui contribuent à accroître l'insécurité juridique générale,*
- des changements normatifs inutiles, ... et des modifications qui, dénuées de réelle portée pratique, ne consisteraient qu'en un nouvel agencement juridique de façade, le changement trop fréquent des normes alimentant l'insécurité juridique,*
- le risque de voir une réforme trop ambitieuse, si elle était proposée, demeurer lettre morte, le régime d'ensemble de l'autorisation d'urbanisme apparaissant perfectible à l'intérieur de l'édifice juridique actuel. »*

La réforme de 2007 constituait ainsi un exercice délicat: comment mieux combiner prévisibilité, précision et rigueur de l'instruction avec la simplicité et la clarté de la règle de droit, et le maintien d'un cadre général qu'il fallait éviter de bouleverser?

<sup>61</sup>

Résumées dans son chapitre 3, portant sur la qualité juridique et la simplification des autorisations d'urbanisme :

- « - instituer une information, une formation et une expertise plus grande des acteurs,*
- clarifier les rapports entre les services instructeurs, le pétitionnaire et le contrôle de légalité,*
- définir plus nettement les champs d'application respectifs des différentes autorisations,*
- concilier dans la durée les règles du lotissement avec celles du permis de construire,*
- enfin, rendre plus lisibles et plus cohérents les rapports entre le droit de l'urbanisme et les législations indépendantes de celui-ci. »*

S'efforcer en outre d'alléger les procédures, dans ces conditions, était loin d'allier de soi.

La mise en œuvre de ce dispositif allait donner lieu à l'élaboration d'un important ensemble de textes, trouvant leur origine dans la loi 2004-1343 du 9 décembre 2004 habilitant le gouvernement à réformer le champ d'application des autorisations, les conditions de leur délivrance et les procédures de contrôle de conformité des travaux:

- L'ordonnance du 8 décembre 2005, qui réécrit la partie législative du Livre IV du Code de l'Urbanisme et adapte un certain nombre d'autres dispositions du Code.
- La loi 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement (qui ratifie l'ordonnance du 8 décembre 2005 et intègre au Code de l'Urbanisme diverses propositions du rapport Pelletier visant à améliorer la sécurité juridique),
- Le décret du 5 janvier 2007, qui réécrit la partie réglementaire (livre IV) du Code de l'Urbanisme,
- Le décret 2007-817 du 11 mai 2007 (traitant notamment de la restauration immobilière, et reportant la date d'entrée en vigueur de la réforme de juillet à octobre),
- Le décret 2007-1327 du 11 septembre 2007 (relatif aux ERP et IGH et adaptant le contenu et les délais des demandes d'autorisation d'urbanisme)
- L'arrêté du 11 septembre 2007, définissant les formulaires des différentes demandes d'autorisation.
- La loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion est depuis lors venue adapter certaines des dispositions précédentes.

On ne saurait conclure cette présentation de la genèse de la réforme sans citer le Ministre Gilles de ROBIEN<sup>62</sup> qui, élargissant encore le champ de réflexion et d'action, déclarait notamment :

*« En 2004, la France a mis fin à une situation préoccupante qui voyait, d'années en années, diminuer le nombre de logements construits. 362.000 logements ont été mis en chantier soit une progression de 20% par rapport à 2000 et nous pouvons tous nous en féliciter. Cela dit, je suis conscient que le travail de simplification et de clarification que nous avons entamé depuis deux ans n'est pas achevé. J'ai souhaité faire un point d'étape et présenter les prochaines réformes que le gouvernement entend mettre en œuvre.*

*D'une part, la réforme des actes individuels. Avec la réforme des permis de construire et avec le rapport PELLETIER. Ensuite, je lance un plan d'action vers les services instructeurs des actes d'urbanisme, tant au niveau de leur organisation que de leur formation. Je veux que les services de l'État redeviennent moteurs dans la délivrance des actes.*

*Mon objectif est que nous passions d'une culture d'instruction et de contrôle de légalité d'un projet de permis à une culture de conseil et d'assistance pour aider les maîtres d'ouvrage, c'est à dire les particuliers, à réaliser leur projet. Au-delà de la précision chirurgicale des rapports administratifs, je veux comprendre ce qui fait que cela marche et que cela ne marche pas. Je veux avoir des paroles d'acteurs, un regard extérieur sur ce qui se passe au moment où un citoyen vient présenter son projet de maison, le projet de sa vie.»*

Telles sont les considérations qui ont, pour l'essentiel, inspiré la réforme de 2007.

Est-elle acceptée? Passée dans les mœurs? Améliorable? Bref, constitue-t-elle aujourd'hui le socle, l'acquis, sur lequel poursuivre et développer d'autres améliorations plus qualitatives?

Un tel préalable est indispensable pour encore mieux prendre en compte les préoccupations de développement durable. De fait, le Grenelle de l'Environnement va induire une nouvelle et

<sup>62</sup>

Dans son intervention du 21 février 2005 précédemment évoquée.

importante modification des textes applicables, pour l'essentiel en amont du stade de l'instruction.

Mais ce préalable n'est pas moins nécessaire au regard de l'intention énoncée par le Ministre: faire passer les administrations d'une culture d'instruction et de contrôle de légalité à une culture de conseil et d'assistance aux maîtres d'ouvrage.

## ANNEXE 9: Déclarations préalables: tableau de synthèse

## LA DECLARATION PREALABLE: UN « OUTIL A TOUT FAIRE » ?

[illegible]

Ressources, territoires et habitats  
Énergie et climat  
Développement durable  
Prévention des risques  
Infrastructures, transports et mer

**Présent  
pour  
l'avenir**

---

Conseil général de l'Environnement  
et du Développement durable

7<sup>e</sup> section – secrétariat général

bureau Rapports et Documentation  
Tour Pascal B - 92055 La Défense cedex  
Tél. (33) 01 40 81 68 12/45