DELIVRANCE DU PERMIS DE CONSTRUIRE

PROBLEME

Pour les communes, c'est en matière d'urbanisme que les transferts de compétences opérés par les lois de décentralisation ont été les plus sensibles. La responsabilité de la gestion des sols, du plan local d'urbanisme au permis de construire, repose désormais en grande partie sur l'échelon communal, même si l'Etat n'a pas abandonné toutes ses prérogatives. Les conditions de délivrance du permis de construire illustrent cet aspect de la décentralisation. Avec la réforme territoriale et le transfert de la compétence relative au plan local d'urbanisme aux établissements publics de coopération locale à fiscalité propre, une nouvelle étape a été franchie qui peut inciter les communes à confier l'instruction des autorisations d'urbanisme à ces EPCI ou à en mutualiser l'organisation.

Une ordonnance du 8 décembre 2005 relative au permis de construire et aux autorisations d'urbanisme a profondément réformé le code de l'urbanisme. Celle-ci est entrée en vigueur le 1^{er} octobre 2007 (article 72 de la loi n° 2007-209 du 19 février 2007).

Les divers régimes d'autorisation existants ont ainsi été remplacés par 3 permis (un permis de construire, un permis d'aménager et un permis de démolir), et une déclaration préalable. En outre, les délais et modalités de l'instruction d'une demande de permis ont été modifiés (art. R. 423-23 et s.)

TEXTES

- Articles L.421-1 et suivants du code de l'urbanisme
- Articles R.421-1 et suivants et R.422-3 et suivants du code de l'urbanisme
- Circulaire du 6 juin 1984 relative aux transferts de compétences en matière de permis de construire.
- Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains
- Loi n° 2003-590 du 2 juillet 2003 urbanisme et habitat

- Ordonnance n° 2005-1527 du 8 décembre 2005 relative au permis de construire et aux autorisations d'urbanisme
- [Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové](#)

▣ PRINCIPES GENERAUX

Le permis de construire peut être défini comme “l'autorisation donnée par une autorité administrative d'édifier une ou plusieurs constructions nouvelles ou de modifier une ou plusieurs constructions existantes, préalablement à l'exécution des travaux” (H. Jacquot, Droit de l'urbanisme).

* Le permis de construire présente un caractère général, il est exigé :

- dans toutes les communes, quels que soient le chiffre de leur population ou les règles d'urbanisme en vigueur ;
- de toute personne publique ou privée qui désire entreprendre une construction nouvelle ou lorsqu'elle souhaite modifier une construction existante, sous réserve des articles R.421-2 et suivants du code de l'urbanisme qui prévoient une déclaration préalable ou l'absence de formalité dans certains cas.

* Les autorités compétentes pour recevoir, instruire les demandes et pour délivrer les permis de construire sont les suivantes :

- le Préfet en tant que représentant de l'Etat (dans certains cas, le ministre chargé de l'urbanisme) ;
- le Maire agissant au nom de la commune ou au nom de l'Etat ;
- le Président d'un établissement public de coopération intercommunale ou E.P.C.I. (syndicat intercommunal, district, communauté urbaine) qui a reçu une délégation de compétence des communes adhérentes (art. L.422-3 du code de l'urbanisme).

Le partage de compétences entre ces diverses autorités s'opère selon que la commune est ou non dotée d'une carte communale, d'un plan d'occupation des sols, ou d'un plan local d'urbanisme approuvés.

□ LES COMMUNES SANS CARTE COMMUNALE NI PLAN LOCAL D'URBANISME : LA RESPONSABILITE DE L'ETAT

Si les communes et leurs groupements à fiscalité propres sont fortement incitées à se doter d'une carte communale (articles R.124-1 et suivants du code de l'urbanisme) ou d'un plan local d'urbanisme (articles R.123-1 et suivants du code de l'urbanisme), cette possibilité ne constitue pas une obligation pour eux . Dans le cas où une commune ne dispose pas de ce document de référence, l'essentiel des responsabilités, en matière de délivrance du permis de construire, repose sur l'Etat. Il convient de distinguer la phase de la demande de celle de la décision.

La demande de permis de construire

- Le dépôt de la demande s'effectue dans tous les cas dans la commune du lieu où la construction est envisagée. La demande et le dossier qui est joint sont établis en quatre exemplaires. Cette demande fait toujours l'objet d'une publicité.

L'article R.423-1 du code de l'urbanisme dispose en effet que : « Les demandes de permis de construire, d'aménager ou de démolir et les déclarations préalables sont adressées par pli recommandé avec demande d'avis de réception ou déposées à la mairie de la commune dans laquelle les travaux sont envisagés ».

L'article R.423-6 du même code précise que dans les quinze jours qui suivent le dépôt de la demande ou de la déclaration et pendant la durée d'instruction de celle-ci, le maire procède à l'affichage en mairie d'un avis de dépôt de demande de permis ou de déclaration préalable

précisant les caractéristiques essentielles du projet, dans des conditions prévues par arrêté du ministre chargé de l'urbanisme.

- Le maire est chargé de transmettre les demandes et les dossiers les accompagnant aux autorités chargées de l'instruction et de la décision. Lorsque la commune n'est pas dotée d'une carte communale, d'un plan d'occupation des sols, ou d'un plan local d'urbanisme, l'article R. 423-9 du code de l'urbanisme prévoit que :

a) lorsque la décision relève de l'Etat, le maire conserve un exemplaire de la demande ou de la déclaration préalable et transmet au préfet les autres exemplaires ainsi que les pièces mentionnées au dernier alinéa de l'article R. 423-2 dans la semaine qui suit le dépôt ;

b) dans le cas où la commune a délégué ses compétences à un établissement public de coopération intercommunale, le maire transmet en outre, dans le même délai, un exemplaire au président de cet établissement.

- L'instruction de la demande incombe, lorsque la commune n'est pas dotée d'une carte communale ou d'un plan local d'urbanisme approuvés, aux services de la Direction Départementale des Territoires (ex Direction départementale de l'équipement) (article R.423-16 du code de l'urbanisme).

Néanmoins, le maire fait connaître son avis au responsable du service de l'Etat chargé de l'instruction (article R.423-72 du code de l'urbanisme).

A l'issue de l'instruction, le chef du service de l'Etat chargé de l'instruction adresse un projet de décision au maire ou, dans les cas prévus à l'article R. 422-2, au préfet. Dans cette dernière hypothèse, il en adresse copie au maire ou au président de l'EPCI compétent (article R. 423-74 du code de l'urbanisme).

La décision relative au permis de construire

Dans les communes ne disposant pas d'une carte communale, d'un plan d'occupation des sols, ou d'un plan local d'urbanisme approuvés, la décision (expresse, tacite, refus du permis, octroi, sursis à statuer...) est prise au nom de l'Etat suivant les cas par :

- le maire qui exerce cette compétence au nom de l'Etat. Sa décision doit être conforme à l'avis donné par le service instructeur de la DDT ; dans le cas contraire, la décision est prise par le préfet (art. R. 422-1 du code de l'urbanisme) ;

- le préfet qui est directement compétent dans les autres cas prévus à l'article R.422-2 ;

- le Ministre chargé de l'urbanisme qui dispose d'un droit d'évocation.

II LES COMMUNES AVEC UNE CARTE COMMUNALE OU UN PLAN LOCAL D'URBANISME APPROUVES : LA RESPONSABILITE DE LA COMMUNE.

Le permis de construire est délivré par le maire au nom de la commune, dans les communes qui se sont dotées d'un plan local d'urbanisme ou d'un document d'urbanisme en tenant lieu, ainsi que dans les communes qui se sont dotées d'une carte communale après la date de publication de la [loi n° 2014-366](#) du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové Dans les communes qui se sont dotées d'une carte communale avant cette date, le maire est compétent, au nom de la commune, après délibération du conseil municipal. En l'absence de décision du conseil municipal, le maire est compétent, au nom de la commune, à compter du 1er janvier 2017. Lorsque le transfert de compétence à la commune est intervenu, il est définitif (**article L. 422-1 du Code de l'urbanisme**).

Mais l'article L. 422-2 du Code de l'urbanisme indique que l'autorité administrative de l'Etat est compétente pour se prononcer sur un projet portant sur :

a) les travaux, constructions et installations réalisés pour le compte d'Etats étrangers ou d'organisations internationales, de l'Etat, de ses établissements publics et concessionnaires ;

b) les ouvrages de production, de transport, de distribution et de stockage d'énergie, ainsi que ceux utilisant des matières radioactives ;

c) les travaux, constructions et installations réalisés à l'intérieur des périmètres des opérations d'intérêt national mentionnées à l'article L. 121-2 ;

d) les opérations de logement situées dans les secteurs arrêtés par le préfet en application du deuxième alinéa de [l'article L. 302-9-1 du code de la construction et de l'habitation](#) ;

e) les logements construits par des sociétés de construction dans lesquelles l'Etat détient la majorité du capital.

f) Les ouvrages, constructions ou installations mentionnés à l'article L. 2124-18 du code général de la propriété des personnes publiques (ceci concerne les ouvrages, plantations, constructions, excavations et clôtures situés à moins de 19,50 mètres du pied des levées, du côté du val).

Lorsque la décision est prise par le préfet, celui-ci recueille l'avis du maire ou du président de l'établissement public de coopération intercommunale compétent.

Lorsque le plan local d'urbanisme est approuvé, le transfert de compétence est automatique et définitif.

La commune peut exercer directement cette compétence ou la déléguer à un établissement de coopération intercommunale. Dans ce cas, elle est exercée par le président de l'établissement public au nom de l'établissement. Cette délégation de pouvoir doit être confirmée dans les mêmes formes après chaque renouvellement du conseil municipal ou après l'élection d'un nouveau président de l'établissement public (articles L. 422-3 et R. 422-3 du code de l'urbanisme).

La demande de permis de construire

- Le dépôt de la demande s'effectue en quatre exemplaires à la mairie du lieu où la construction est envisagée. Cette demande fait l'objet de la réception, de l'enregistrement et de la publicité prévus aux articles R.423-1 et suivants du code de l'urbanisme.

Lorsque l'autorité compétente est le président de l'établissement public de coopération intercommunale, le maire, dans la semaine qui suit le dépôt, transmet un exemplaire de la demande ou de la déclaration préalable au Préfet, en conserve un exemplaire et transmet les autres exemplaires au président de cet établissement (article R. 423-8 du code de l'urbanisme).

- L'instruction de la demande, lorsque la commune dispose d'une carte communale, d'un plan d'occupation des sols, ou d'un plan local d'urbanisme approuvés, peut être effectuée par la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale au travers de leurs services respectifs.

L'article R. 423-15 prévoit toutefois que l'instruction peut être confiée aux services d'une collectivité territoriale ou d'un groupement de collectivités, à une agence départementale créée en application de l'article L. 5511-1 du CGCT, ou aux services de l'Etat, lorsque la commune comprend moins de 10 000 habitants ou lorsque l'établissement public de coopération intercommunale, groupe de communes dont la population est inférieure à 20 000 habitants (article L. 422-8 du code de l'urbanisme).

Aux termes de l'article L. 422-8 du code, lorsque la commune comprend moins de 10 000 habitants ou lorsque l'établissement public de coopération intercommunale compétent regroupe des communes dont la population totale est inférieure à 10 000 habitants ou lorsque l'établissement public de coopération intercommunale compétent regroupe des communes dont la population totale est inférieure à 10 000 habitants, le maire ou le président de l'établissement public compétent peut disposer gratuitement des services déconcentrés de l'Etat pour l'étude technique de celles des demandes de permis ou des déclarations préalables qui lui paraissent justifier l'assistance technique de ces services. Pendant la durée de cette mise à disposition, les services et les personnels agissent en concertation avec le maire ou le président de l'établissement public qui leur adresse toutes instructions nécessaires pour l'exécution des tâches qu'il leur confie.

En outre, une assistance juridique et technique ponctuelle peut être gratuitement apportée par les services déconcentrés de l'Etat, pour l'instruction des demandes de permis, à toutes les communes et établissements publics de coopération intercommunale compétents.

L'article R. 422-5 du code prévoit en outre que « lorsque le conseil municipal ou l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale compétent décide, en application de l'article L. 422-8, de confier aux services de l'Etat l'instruction de tout ou partie des déclarations préalables ou des demandes de permis, une convention précise les conditions et délais de transmission et d'instruction des dossiers, les obligations réciproques des parties en matière de classement, d'archivage des dossiers et d'établissement des statistiques ».

La décision relative au permis de construire

Dans les communes dotées d'un plan local d'urbanisme approuvé, la décision (arrêté) est prise par le maire au nom de la commune ou par le président de l'établissement public de coopération intercommunale au nom de ce dernier, si une délégation de pouvoir lui a été consentie par la commune. Le maire ne peut se prononcer qu'au vu d'un dossier complet (documents énoncés aux articles R. 431-4 et s. du code de l'urbanisme) (C.E., 6 avril 1990, Association diocésaine Sainte-Anne). L'article R. 423-5 précise que le maire ou le président de l'EPCI disposent d'un délai d'un mois pour faire savoir au pétitionnaire que son dossier est incomplet, et l'inviter à le compléter.

Les permis de construire délivrés par le maire ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale sont exécutoires de plein droit dès qu'il a été procédé à leur notification et à leur transmission au représentant de l'Etat. Il s'agit de l'application de dispositions relatives au contrôle de légalité des actes des collectivités locales et de leurs autorités (article L.424-7 du code de l'urbanisme). Excepté en cas d'empêchement du maire, un permis de construire ne peut être délivré par un adjoint qui ne disposerait pas d'une délégation expresse (C.E., 23 mars 1992, Madame Jeannine Duguet).

Le délai d'instruction de droit commun de la demande de permis de construire est de deux mois à compter de la réception en mairie du dossier complet portant sur une maison individuelle (art. R. 423-23 du Code de l'urbanisme).

L'article 4 de la loi du 12 avril 2000 dispose que « toute décision prise par l'une des autorités administratives mentionnées à l'article 1^{er} comporte, outre la signature de son auteur, la

mention, en caractères lisibles, du prénom, du nom et de la qualité de celui-ci. » Ainsi, le Conseil d'Etat, statuant en référé, a estimé que l'absence des nom et prénom de l'autorité signataire sur l'arrêté d'un permis de construire est de nature à créer un doute sérieux sur la légalité de ce permis et est de nature à justifier sa suspension (CE, 29 juin 2005, Lusionet).

En outre, l'article L.422-7 du code de l'urbanisme dispose que si le maire ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale est intéressé à la délivrance du permis de construire, soit en son nom personnel, soit comme mandataire, le conseil municipal de la commune ou l'organe délibérant de l'établissement public désigne un autre de ses membres pour prendre la décision (C.E., 22 novembre 1995, Comité action locale de la Chapelle Saint-Sépulcre).

En cas de transfert de compétence, la collectivité responsable de la délivrance (Etat, commune, établissement public de coopération intercommunale) est celle qui était compétente au moment du dépôt de la demande (art. L.422-1 du code de l'urbanisme).

L'intervention de la Commission Régionale du Patrimoine et des Sites

Lorsqu'un immeuble est situé dans le champ de visibilité d'un édifice classé ou inscrit, il ne peut faire l'objet d'aucune transformation ou modification de nature à en affecter l'aspect sans l'accord de l'Architecte des Bâtiments de France (ABF).

L'article L.612-1 du code du patrimoine institue dans chaque région, auprès du préfet, une commission régionale du patrimoine et des sites qui exerce les compétences fixées par l'article R. 612-1 et dont la composition résulte de l'article R. 612-4 du code du patrimoine. Désormais en cas de désaccord du maire ou de l'autorité compétente pour délivrer l'autorisation ou le permis de construire avec l'avis émis par l'ABF, le préfet émet après consultation de la commission régionale du patrimoine et des sites, un avis qui se substitue à celui de l'ABF.

Un recours par le pétitionnaire peut s'exercer à l'occasion d'un refus d'autorisation ou de l'opposition à la déclaration préalable. Si le préfet exprime son désaccord à l'encontre de l'avis de l'ABF, le maire (ou l'autorité administrative compétente) peut délivrer le permis de

construire, le permis de démolir ou le permis d'aménager initialement refusé ou ne pas s'opposer à la déclaration préalable. En l'absence de décision expresse du préfet dans le délai de deux mois à compter de sa saisine par le maire, l'autorité administrative compétente ou le pétitionnaire, le recours est réputé admis (art. L.621-31 du Code du patrimoine).

Le délai de saisine du représentant de l'Etat dans la région est de 7 jours (CU, art. R. 423-68).

Cette possibilité de substitution est aussi ouverte en cas de désaccord entre l'ABF et le maire ou l'autorité compétente pour délivrer l'autorisation sur la compatibilité des travaux avec le plan de sauvegarde et de mise en valeur ou sur les prescriptions imposées au propriétaire (art. L.313-2 du Code de l'urbanisme).

Archéologie

En vertu des dispositions des articles R. 523-1 et suivants du code du patrimoine, les opérations d'aménagement, de construction d'ouvrages ou de travaux nécessitant notamment un permis de construire qui, en raison de leur localisation, de leur nature ou de leur importance, affectent ou sont susceptibles d'affecter des éléments du patrimoine archéologique ne peuvent être entrepris qu'après accomplissement des mesures de détection, et le cas échéant, de conservation ou de sauvegarde par l'étude scientifique ainsi que des demandes de modification de la consistance des opérations d'aménagement.

Retrait des autorisations d'urbanisme

Le permis de construire, d'aménager ou de démolir, tacite ou explicite **ainsi que la décision de non-opposition à une déclaration préalable**, ne peuvent être retirés que s'ils sont illégaux et dans le délai de 3 mois suivant la date de ces décisions. Passé ce délai, la décision de non-opposition et le permis ne peuvent être retirés que sur demande expresse de leur bénéficiaire (art. L. 424-5 du code de l'urbanisme).

□ CONSEILS

L'exercice des compétences en matière d'urbanisme par les communes ou leurs groupements présente des risques, sur le plan de la responsabilité, qu'il convient d'assurer. Des contrats d'assurance peuvent être souscrits par les collectivités ; la charge financière de cette assurance est compensée par une dotation de l'Etat dont les modalités sont précisées par la circulaire n°86-309 du 21 octobre 1986 complétée par la circulaire du 29 juillet 1987.

□ NOTA

L'article L.111-12 du code de l'urbanisme prévoit que lorsqu'une construction est achevée depuis plus de dix ans, le refus de permis de construire ou de déclaration de travaux ne peut être fondé sur l'irrégularité de la construction initiale au regard du droit de l'urbanisme.

Ces dispositions ne sont pas applicables :

- lorsque la construction est de nature, par sa situation, à exposer ses usagers ou des tiers à un risque de mort ou de blessures de nature à entraîner une mutilation ou une infirmité permanente ;
- lorsqu'une action en démolition a été engagée dans les conditions prévues par l'article L. 480-13 ;
- lorsque la construction est située dans un site classé en application des articles L. 341-2 et suivants du code de l'environnement ou un parc naturel créé en application des articles L. 331-1 et suivants du même code ;
- lorsque la construction est sur le domaine public ;
- lorsque la construction a été réalisée sans permis de construire ;
- dans les zones visées au 1° du II de l'article L. 562-1 du code de l'environnement (zones dites « zones de danger »).