

URBANISME

Le certificat d'urbanisme, un outil de « cristallisation » des règles d'urbanisme

Le Conseil d'État vient de clarifier l'état du droit et de consacrer explicitement que tous les types de certificat d'urbanisme, outil essentiel de sécurisation des règles d'urbanisme, ont pour effet de « cristalliser » les règles d'urbanisme pendant dix-huit mois. Le certificat apporte donc une garantie temporaire contre une évolution défavorable des règles d'urbanisme. Avantage supplémentaire : le PLU fait partie de l'état des règles d'urbanisme « cristallisé » par le certificat d'urbanisme. Avec des exceptions toutefois, concernant le sursis à statuer.

Par Jean-Baptiste Ollier



Très apprécié des praticiens, le certificat d'urbanisme est un outil qui permet d'obtenir une information exhaustive sur les règles d'urbanisme applicables à un terrain et, le cas échéant, sur la faisabilité d'une opération. De plus et surtout, sa délivrance apporte une sécurisation juridique, puisqu'il a pour effet de « stabiliser » pendant dix-huit mois les règles d'urbanisme opposables. La jurisprudence vient d'apporter d'utiles précisions sur cette « cristallisation » induite par le certificat d'urbanisme.

Les différents types de certificats d'urbanisme

Le code de l'urbanisme consacre deux catégories distinctes de certificats d'urbanisme (CU) :

Le code de l'urbanisme prévoit que le silence gardé à l'issue du délai d'instruction, vaut délivrance d'un CU tacite.

– Le CU « informatif », ou de type « a »
Il a pour objet d'apporter une simple information, à son demandeur, sur l'état des règles d'urbanisme en vigueur. Prévu au a) de l'article L.410-1 du code de l'urbanisme, le CU informatif doit indiquer les dispositions d'urbanisme, les limitations administratives au droit de propriété et la liste des taxes et participations d'urbanisme applicables au terrain objet de la demande.

– Le CU « opérationnel », ou de type « b »

En plus des informations précédentes, il permet d'interroger l'administration sur la « faisabilité » d'un projet, à un stade où celui-ci n'est que sommairement défini (la demande devant préciser la nature de l'opération envisagée, sa localisation approximative et la destination des bâtiments). Prévu au b) de l'article L.410-1 du code de l'urbanisme, le CU opérationnel doit alors indiquer si le terrain peut être utilisé pour la réalisation de l'opération décrite, ainsi que l'état des équipements publics existants ou prévus. Saisie d'une telle demande, l'autorité compétente pourra soit délivrer un CU positif, soit au contraire délivrer un CU négatif, en indiquant alors



Comment « cristalliser » en sécurité

Tous les types de certificat d'urbanisme ont pour effet de « cristalliser » pendant 18 mois les règles d'urbanisme opposables : CU exprès ou tacite, CU informatif, CU opérationnel positif ou négatif.

- 1 Le certificat d'urbanisme doit systématiquement mentionner si un sursis à statuer serait, ou non, opposable au projet.
- 2 L'omission d'une telle mention, ou une mention erronée sur l'opposabilité d'un sursis à statuer, peut être un motif d'illégalité du certificat d'urbanisme, voire une faute susceptible d'engager la responsabilité de l'administration.
- 3 Une mention erronée du certificat d'urbanisme n'empêche cependant pas de surseoir à statuer sur une demande ultérieure de permis de construire.
- 4 Si les conditions d'un sursis à statuer sont réunies à la date de délivrance du CU, cela rend applicables les règles issues du nouveau PLU, que celui-ci entre en vigueur pendant le délai de « cristallisation » induit par le CU, ou ensuite pendant le délai du sursis à statuer qui serait opposé.

explicitement les motifs pour lesquels l'opération ne peut être réalisée (1). En outre, l'article R.410-12 du code de l'urbanisme prévoit que le silence gardé à l'issue du délai d'instruction (2), vaut délivrance d'un CU tacite, lequel aura alors la « cristallisation » pour seul effet. Prudence toutefois, dans ce cas, puisque l'article R.410-18 prévoit que le délai de « cristallisation » de 18 mois court à compter de la date d'acquisition du certificat d'urbanisme tacite (c'est-à-dire à l'expiration du délai d'instruction), et cela quand bien même un certificat d'urbanisme exprès serait ultérieurement délivré.

La « cristallisation » des droits par le CU

Un intérêt majeur du CU est de conférer une garantie de « stabilisation », pendant 18 mois, des règles d'urbanisme applicables sur le terrain concerné par le certificat. L'article L.410-1 du code de l'urbanisme indique en ce sens que « lorsqu'une demande d'autorisation ou une déclaration préalable est déposée dans le délai de 18 mois à compter de la délivrance d'un certificat d'urbanisme, les dispositions d'urbanisme, le régime des taxes et participations d'urbanisme ainsi que les limitations administratives au

droit de propriété tels qu'ils existaient à la date du certificat ne peuvent être remis en cause à l'exception des dispositions qui ont pour objet la préservation de la sécurité ou de la salubrité publique ». De sorte, toute demande d'autorisation d'urbanisme (permis de construire, permis d'aménager, déclaration préalable) qui sera déposée dans ce délai de 18 mois à compter de la délivrance du CU, sera en droit de bénéficier des règles d'urbanisme en vigueur à la date du CU.

Cette « cristallisation » ne fait pas obstacle à une application de règles postérieures au CU plus favorables ou permissives.

Cela permet donc d'échapper à l'application d'éventuelles règles d'urbanisme plus contraignantes, qui auraient pu intervenir depuis la date d'octroi du CU. À noter que la « cristallisation » opérée par le CU a également pour effet de conserver, pendant le même délai de 18 mois, le bénéfice du régime des taxes et participations d'urbanisme en vigueur à la date du CU ; cela permet notamment de « cristalliser » le taux

de taxe d'aménagement applicable, et donc de se prémunir contre une éventuelle augmentation de taux de taxe d'aménagement.

Le CU apporte donc une garantie temporaire, de 18 mois, contre une évolution défavorable des règles d'urbanisme. Mais cette « cristallisation » ne fait pas obstacle à une application de règles postérieures au CU, si ces règles sont plus favorables ou permissives.

La « cristallisation » par tous les types de CU

Le Conseil d'État vient de clarifier l'état du droit et de consacrer explicitement que tous les types de certificats d'urbanisme ont pour effet de « cristalliser » les règles d'urbanisme pendant 18 mois, comme prévu par l'article L.410-1 du code de l'urbanisme.

La cour administrative d'appel avait considéré, à tort, qu'un CU négatif ne conférerait aucun droit à son titulaire.

Par une première décision en date du 11 octobre 2017 (3), le Conseil d'État l'a expressément confirmé à propos des CU informatifs. Par une seconde décision du 18 décembre 2017 (4), une semblable confirmation est intervenue pour les CU opérationnels négatifs. Dans cette affaire, la cour administrative d'appel avait considéré, à tort, qu'un CU négatif ne conférerait aucun droit à son titulaire : le Conseil d'État n'est pas de cet avis et a posé le principe selon lequel « les dispositions de l'article L.410-1 du code de l'urbanisme ont pour effet de garantir à la personne à laquelle a été délivré un certificat d'urbanisme, quel que soit son contenu, un droit à voir sa demande de permis de construire déposée durant les dix-huit mois qui suivent, examinée >>>

» au regard des dispositions d'urbanisme applicables à la date de ce certificat ».

La « cristallisation » des droits et le sursis à statuer

Ces deux jurisprudences du Conseil d'État précisent également l'articulation entre, d'une part, la « cristallisation » des règles d'urbanisme induite par tout CU, et d'autre part la possibilité d'opposer un sursis à statuer.

Pour rappel, le sursis à statuer est un outil juridique qui permet de différer la prise de décision sur une demande d'autorisation d'urbanisme, au regard d'un événement futur. Il s'agit, dans son principe codifié à l'article L.424-1 du code de l'urbanisme, d'une application par anticipation d'un contexte de fait et de droit futur, qui s'opposerait à ce que l'autorisation d'urbanisme soit immédiatement accordée. Le plus souvent, il s'agit du sursis à statuer sur les demandes d'urbanisme de nature à compromettre ou rendre plus onéreuse l'exécution d'un futur PLU en cours d'élaboration ou de révision, prévu à l'article L.153-11 du code de l'urbanisme. Le principe est que, lorsqu'un projet de futur PLU est suffisamment engagé, il est possible de surseoir à statuer (et donc de différer la prise de décision définitive), pour une période maximale de deux ans, sur tout projet de construction ou d'aménagement qui en remettrait en cause la bonne réalisation.

À cet égard, comme indiqué par l'article L.410-1 du code de l'urbanisme, le CU doit mentionner expressément si un « sursis à statuer serait opposable à une déclaration préalable ou à une demande de permis ». En clair, le CU (qu'il soit informatif ou opérationnel, positif ou négatif) doit informer le demandeur si un sursis à statuer serait opposable, ou non, dans l'hypothèse où il déposerait une demande d'autorisation d'urbanisme (permis de

construire, d'aménager ou déclaration préalable) (5). Pour cela, il appartient à l'autorité instructrice de la demande de CU d'examiner si, à la date du certificat à intervenir, les conditions d'un sursis à statuer sont réunies, ou non.

C'est à la date du CU qu'il convient de se placer pour déterminer si le projet en cause est de nature à compromettre le futur PLU.

En effet, c'est à la date du CU qu'il convient de se placer pour déterminer si, oui ou non, le projet en cause est de nature à compromettre le futur PLU. Et c'est donc à la date du certificat d'urbanisme que doit être pris en compte l'état d'avancement du futur PLU ; la jurisprudence retenant que, pour qu'un sursis à statuer puisse être opposé à une demande d'autorisation d'urbanisme, les intentions des auteurs du futur PLU doivent avoir atteint un degré de précision suffisant (6) (projet de PLU arrêté, formalisation d'un projet de règlement ou de zonage, projet de délimitation de servitudes d'urbanisme telles qu'emplacements réservés ou espaces boisés classés, etc.).

Cette règle est impérative : le fait de ne pas mentionner la possibilité d'un sursis, ou d'apporter une mention erronée sur l'opposabilité d'un sursis, serait une cause d'illégalité du certificat d'urbanisme (et le cas échéant une faute de nature à engager la responsabilité de l'administration). Et cela tant pour les CU informatifs, que pour les CU opérationnels, qu'ils soient d'ailleurs positifs ou négatifs.

Le CU « cristallise » l'état d'avancement du projet de PLU

Par l'effet du certificat d'urbanisme, les conditions d'appréciation du

sursis à statuer seront « cristallisées », à la date de l'édition du certificat. En d'autres termes, l'état d'avancement du projet PLU fait partie de l'état des règles d'urbanisme « cristallisé » par le CU.

Par conséquent, si une demande de permis de construire est déposée dans la période de 18 mois de validité du CU, l'opposabilité d'un sursis à statuer s'appréciera au regard des circonstances de fait et de droit telles que « cristallisées », c'est-à-dire telles qu'existant à la date du certificat d'urbanisme. Et il ne sera pas possible, au stade du permis de construire, de prétendre surseoir à statuer en se basant sur des éléments qui seraient postérieurs au CU, et cela quand bien la formalisation du PLU aurait grandement avancé entre-temps.

Le certificat d'urbanisme garantit que la demande de permis de construire sera instruite au regard des règles d'urbanisme applicables à la date du certificat.

Dans ces conditions, le bénéficiaire d'un certificat d'urbanisme dispose d'une garantie à ce que sa demande de permis de construire, déposée pendant la période de « cristallisation » de 18 mois induite par le CU, soit instruite au regard des règles d'urbanisme applicables à la date du certificat, y compris pour l'opposabilité d'un sursis à statuer. À cet égard, pour donner son plein effet à cette cristallisation, le Conseil d'État considère que, dans tous les cas, le titulaire d'un certificat d'urbanisme a un droit garanti « à voir toute demande d'autorisation ou de déclaration préalable déposée dans le délai indiqué examinée au regard des règles d'urbanisme applicables à la date de la délivrance du certificat ;

que, parmi ces règles, figure la possibilité, lorsqu'est remplie, à la date de délivrance du certificat, l'une des conditions énumérées à l'article L.111-7 du code de l'urbanisme [actuel L.424-1], d'opposer un sursis à statuer à une déclaration préalable ou à une demande de permis » (7).

L'entrée en vigueur d'un nouveau PLU

Comme on l'a vu, le principe même de la « cristallisation » est d'échapper à l'application d'une évolution défavorable des règles d'urbanisme, issue notamment d'un nouveau PLU. Mais cela ne sera pas valable, et le nouveau PLU restera opposable, si, à la date de délivrance du CU, les conditions d'un sursis à statuer sont réunies.

En effet, dans son arrêt du 11 octobre 2017, le Conseil d'État a confirmé que lorsqu'un CU a été délivré, et qu'ensuite un sursis à statuer a été valablement opposé à la demande de permis de construire présentée par le bénéficiaire de ce CU (parce que le projet de nouveau PLU avait atteint un avancement suffisant à la date du CU), ce nouveau PLU sera

pleinement applicable, s'il est entré en vigueur à l'expiration du délai de sursis à statuer.

Le nouveau PLU restera opposable, si, à la date de délivrance du CU, les conditions d'un sursis à statuer sont réunies.

Le Conseil d'État a ensuite précisé, dans son arrêt du 18 décembre 2017, les conditions d'instruction d'un permis de construire, déposé à la suite d'un CU, lorsqu'un nouveau PLU est approuvé pendant le délai de « cristallisation » de 18 mois. Cette jurisprudence précise que, lorsque le projet de PLU en cours d'élaboration aurait justifié, à la date de délivrance du certificat d'urbanisme, que soit opposé un sursis à statuer à une demande de permis ou à une déclaration préalable, et que ce nouveau PLU entre en vigueur dans le délai du certificat, alors les dispositions issues du nouveau PLU

approuvé sont applicables à la demande de permis de construire ou à la déclaration préalable. En d'autres termes, l'intervention d'un nouveau PLU restera opposable à une demande d'autorisation d'urbanisme déposée pendant la période de « cristallisation » induite par un CU, dès lors que les conditions d'un sursis à statuer étaient réunies à la date du CU, c'est-à-dire dès lors que le projet de ce nouveau PLU était suffisamment avancé à la date de délivrance du CU. ♦

(1) Art. R.410-14 du code de l'urbanisme. (2) Le délai d'instruction est de 1 mois pour le CU informatif (art. R.410-9 C. urb.) et de 2 mois pour le CU opérationnel (art. R.410-10 C. urb.) (3) CE, 11 octobre 2017, n° 401878. (4) CE, 18 décembre 2017, n° 80438.

(5) Mais le CU n'étant pas une autorisation d'urbanisme, il n'est pas question de surseoir à statuer sur la demande de CU elle-même: CE, 28 janvier 1981, n° 17245.

(6) CE, 22 avril 1992, Cne de Tournes, n° 88418.

(7) CE, 3 avril 2014, Cne de Langolen, n° 362735.

SUR LE WEB



RÉAGISSEZ SUR :

Twitter: @Lettre_du_cadre

Facebook: lalettreducadre

Google+: <http://bit.ly/18KEJ4>

Diriger un service urbanisme et aménagement

Un guide pour accompagner au quotidien les actions du directeur du service urbanisme et aménagement

Ce classeur couvre l'ensemble des missions de management et d'expertise d'un directeur de l'urbanisme et de l'aménagement d'une ville moyenne. Il présente les règles générales d'aménagement du territoire et l'urbanisme réglementaire, puis les fonctions liées à la composition urbaine, à l'urbanisme opérationnel et commercial, au logement social, aux déplacements urbains, aux espaces publics, etc. Il présente l'ensemble des opérateurs, acteurs et partenaires de l'interface qui se présente à tous les intervenants de l'acte d'aménagement ou de construction. Cet ouvrage, à la fois réglementaire et concret, est un véritable outil pour renseigner et orienter les actions d'un directeur de l'urbanisme et de l'aménagement.

Sous la direction de **Reynald Bavay**, Directeur d'études, Agence de développement et d'urbanisme de l'agglomération strasbourgeoise

Édition 2016 • Collection Dossier d'experts (DE) • Réf. DE616



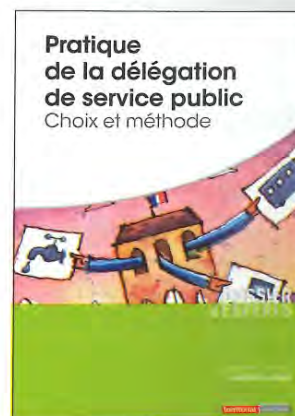
Version papier

62 €



Version Ebook*

50 €



territorial édition www.territorial-editions.fr