

Droit de l'urbanisme

Leçon 7 : L'information préalable : le certificat d'urbanisme

Jessica MAKOWIAK

Table des matières

Section 1. Le contenu du certificat d'urbanisme.....	p. 2
§1. Le certificat d'urbanisme d'information.....	p. 2
§2. Le certificat d'urbanisme pré-opérationnel.....	p. 3
Section 2. La délivrance du certificat d'urbanisme.....	p. 5
§1. La demande.....	p. 5
§2. La décision.....	p. 5
A. La compétence pour délivrer le CU.....	p. 5
B. L'instruction de la demande.....	p. 5
Section 3. La portée du certificat d'urbanisme.....	p. 7
§1. Les garanties offertes par le CU.....	p. 7
A. L'étendue des garanties.....	p. 7
B. La durée des garanties.....	p. 7
§2. Les limites.....	p. 7
Section 4. Le contentieux du certificat d'urbanisme.....	p. 9
§1. Le contentieux de l'annulation.....	p. 9
§2. Le contentieux de la responsabilité.....	p. 9
§3. Le contentieux de l'urgence.....	p. 9

Remarque

Avant d'envisager concrètement une construction, une installation ou un aménagement et de solliciter l'autorisation d'urbanisme adéquate, il est nécessaire pour le pétitionnaire de connaître le droit de l'urbanisme en vigueur sur l'espace où se situe son projet. Tant les propriétaires que les constructeurs ont en effet besoin de « *disposer d'une information fiable sur les servitudes susceptibles de limiter l'exercice du droit de construire sur un terrain* » (P. SOLER-COUTEAUX, *Droit de l'urbanisme*, cf. biblio générale).

L'une des premières modalités d'information fut la pratique des notes de renseignement, et c'est finalement **une loi du 16 juillet 1971** qui donna une base légale à cette information en créant le certificat d'urbanisme, dont il existait alors deux catégories. L'un des deux certificats se prononçait sur la constructibilité du terrain, tandis que l'autre se prononçait sur la faisabilité du projet. Le certificat était alors positif ou négatif, et ne se contentait pas d'informer mais créait également des droits au profit de leurs détenteurs.

Ce système fut critiqué notamment par l'administration, qui devait se prononcer sur la constructibilité d'un terrain sans connaître la consistance du projet envisagé. Après de nombreuses modifications, c'est finalement la **loi SRU de 2000** qui procède à une refonte du dispositif, en modifiant l'objet même du certificat d'urbanisme.

La dualité est maintenue mais le premier des deux certificats est purement informatif ou neutre :

- il fournit au pétitionnaire des renseignements plus nombreux qu'auparavant mais ne se prononce pas sur la constructibilité du terrain (il n'est donc plus négatif ou positif).
- Le second est pré-opérationnel, indiquant au pétitionnaire si l'opération projetée peut être réalisée sur le terrain.
- Il convient donc d'examiner le nouveau contenu du certificat d'urbanisme (section 1), la procédure de délivrance du CU (section 2), sa portée (section 3) et enfin le contentieux (section 4).

Section 1. Le contenu du certificat d'urbanisme

Le contenu du CU varie nécessairement selon qu'il vise à obtenir une information sur la situation d'un terrain (CU d'information ou neutre) ou selon qu'il tend à obtenir une décision sur la faisabilité d'une opération (CU pré-opérationnel). L'objet du CU est précisé à l'[article L. 410-1 du Code de l'urbanisme](#).

§1. Le certificat d'urbanisme d'information

Il est neutre et ne repose sur aucun projet particulier. Il permet au requérant de disposer d'un ensemble d'informations sur la situation du terrain, et plus particulièrement sur :

- les dispositions d'urbanisme (ex : dispositions particulières au littoral ou à la montagne, règlement national d'urbanisme, SCOT, PLU, etc).
- les limitations administratives au droit de propriété (c'est-à-dire les servitudes d'utilité publique affectant l'utilisation des sols, comme par ex. les servitudes autour des monuments historiques, les plans de prévention des risques, etc...).
- la liste des taxes et participations d'urbanisme applicables.

Depuis l'entrée en vigueur de l'ordonnance du 8 décembre 2005 réformant les autorisations d'urbanisme, le CU informatif ne mentionne plus la desserte du terrain par des équipements publics, afin d'accélérer son instruction.

Par ailleurs, le CU doit, le cas échéant, comporter les informations complémentaires suivantes :

- Si le bien est situé ou non dans un périmètre où s'exerce l'un des droits de préemption définis par le Code de l'urbanisme.
- Si le projet est éventuellement soumis, compte tenu de sa localisation, à un avis ou à un accord préalable de l'État (ex : ministre chargé des monuments historiques et des sites).

- Si un sursis à statuer peut éventuellement être opposé à la déclaration ou à une demande d'autorisation (par exemple si le projet, compte tenu de sa localisation, risque de compromettre la réalisation d'un PLU en cours d'élaboration).

Exemple

Le Conseil d'Etat a jugé que l'omission de la mention de la possibilité d'un sursis à statuer, si elle affecte la légalité du CU, ne fait pas obstacle à ce qu'un tel sursis soit ultérieurement opposé par l'administration à la demande du pétitionnaire (CE, 3 avril 2014, n° [362735](#), AJDA 2014, p. 770 note Grand).

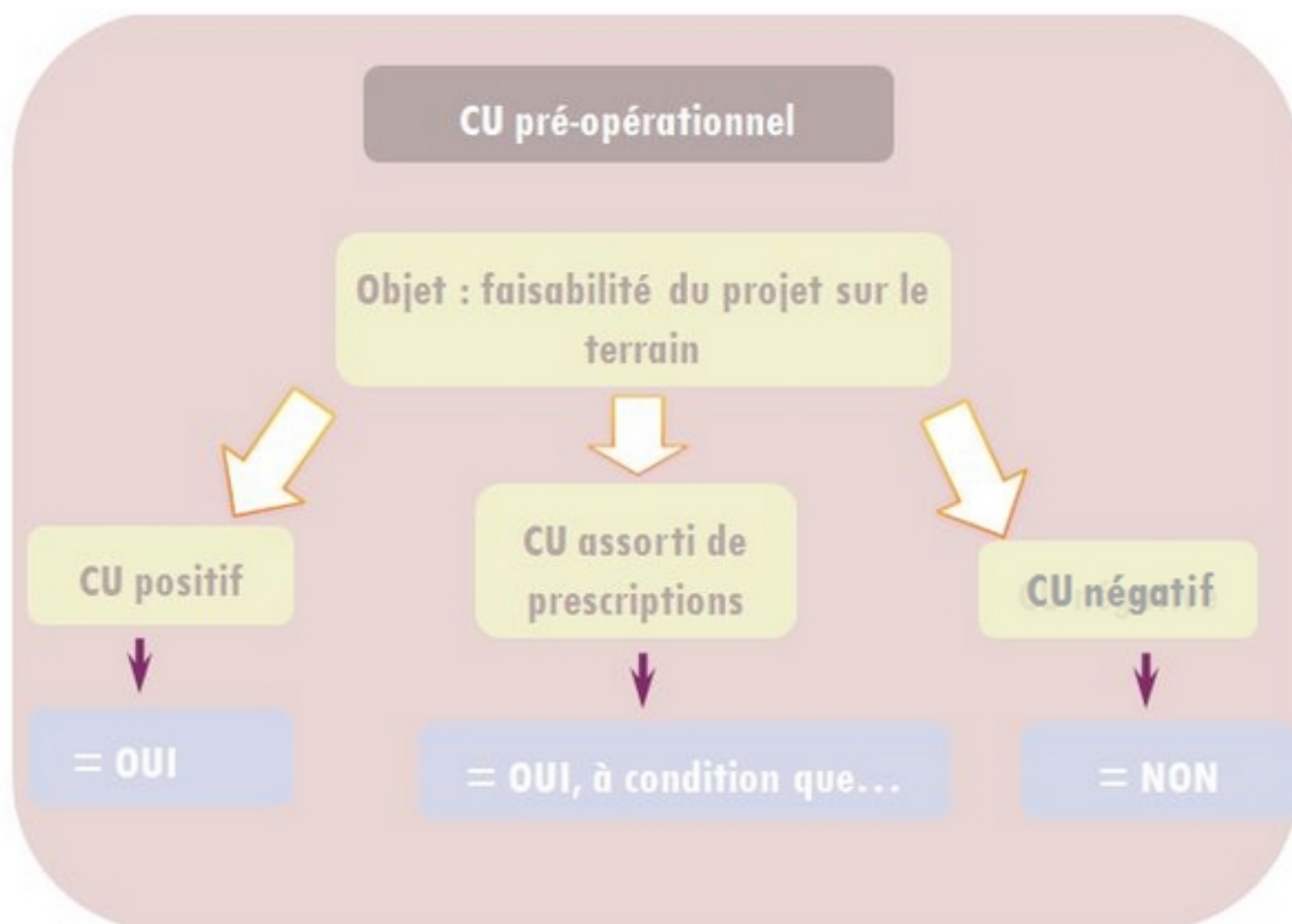
§2. Le certificat d'urbanisme pré-opérationnel

Dans ce cas la demande porte sur la faisabilité de l'opération sur le terrain préalablement identifié.

Le CU donne alors les mêmes indications que le CU d'information, mais il précise en plus :

- Les conditions de desserte du terrain par des équipements publics existants ou prévus: eau, assainissement, voirie, électricité.
- Si le terrain peut être utilisé pour la réalisation du projet joint à la demande au regard des règles d'urbanisme applicables.

La réponse sera alors positive ou négative, mais ce qui est nouveau, c'est que la réponse positive peut être « assortie de prescriptions » (décret du 5 janvier 2007 pris pour l'application de l'ordonnance de 2005 réformant les autorisations d'urbanisme). Cette possibilité est destinée à éviter la délivrance d'un CU négatif, et elle était réservée jusqu'à présent aux seules autorisations d'urbanisme. Enfin, le CU négatif ou assorti de prescriptions doit être motivé.



Plusieurs remarques s'imposent s'agissant des informations contenues dans ce CU pré-opérationnel.

Remarque

- Sur la desserte du terrain par les équipements : l'appréciation portée par l'administration doit être totalement indépendante de l'examen des règles d'urbanisme applicables. En cas d'insuffisance des équipements, l'administration peut donc, sous le contrôle du juge, déclarer le terrain inconstructible alors même qu'aucune règle d'urbanisme n'imposerait le refus de toute construction (CE Section, 25 février 1983, Audibert, Lebon, p. 83). Mais par ailleurs, l'insuffisance des équipements n'oblige pas l'administration à délivrer un CU négatif, le juge lui laissant une marge d'appréciation importante en la matière.
 - Sur les règles d'urbanisme applicables, la difficulté tient essentiellement à l'existence, en droit de l'urbanisme, de règles dites permissives (ex. : le permis « peut » être refusé ou n'être accordé que sous réserve de l'observation de prescriptions spéciales si la construction porte atteinte à la conservation d'un site ...).
-
- Quand les règles sont impératives (le permis « doit » être refusé ...), l'administration est en situation de compétence liée et elle devra délivrer un CU négatif, sauf si le projet entre dans la catégorie des exceptions visées par les textes en cause.
 - Quand les règles d'urbanisme applicables sont en revanche permissives (ce qui est majoritairement le cas), l'administration ne peut en fait préjuger de l'application qu'elle sera susceptible de faire de ces règles au moment de la délivrance de l'autorisation. Cela signifie en théorie que l'administration pourrait délivrer un CU positif puis refuser le permis. Mais en pratique, le fait de pouvoir désormais assortir un CU de prescriptions devrait constituer une troisième voie entre un CU trop « *brutalement négatif* » et un CU « *aléatoirement positif* » (P. SOLER-COUTEAUX, *Droit de l'urbanisme*, cf. § 820 à 825).

Section 2. La délivrance du certificat d'urbanisme

On distinguera ici la demande de CU (émanant du pétitionnaire) de la décision délivrant le CU (émanant de l'administration).

§1. La demande

Il faut souligner qu'une demande de CU est toujours facultative.

Le CU n'est pas exigé préalablement à une demande d'autorisation de construire. Mais en pratique, la demande de CU est très répandue en raison de la sécurité que le CU est susceptible de conférer.

La demande de CU peut être présentée par le propriétaire du terrain ou son mandataire, mais également par toute personne intéressée (notaire, voisin, agent immobilier, acquéreur potentiel, etc...).

Quant au contenu de la demande, il existe un imprimé qui permet une harmonisation au niveau national, tant en ce qui concerne le « [formulaire de demande de certificat d'urbanisme](#) » que la « [note descriptive succincte du projet](#) » qui l'accompagne.

La demande de CU, quelle que soit l'autorité compétente pour statuer, doit être adressée à la mairie de la commune où est situé le terrain.

§2. La décision

Le pouvoir réglementaire a encadré l'instruction de la décision et fixé des délais pour l'intervention des différents avis requis. Afin d'accélérer la procédure, le pouvoir réglementaire a également prévu l'institution d'un CU tacite.

A. La compétence pour délivrer le CU

Les règles sont les mêmes qu'en matière de délivrance des autorisations d'urbanisme (cf. [L. 422-1 du C. de l'urb., tel que modifié par la loi ALUR du 24 mars 2014](#)).

Dans les communes dotées d'un PLU (ou d'un document en tenant lieu), ou d'une carte communale , le CU est délivré par le maire au nom de la commune ou de l'EPCI compétent.

Dans les autres communes le CU est délivré par le maire au nom de l'Etat.

B. L'instruction de la demande

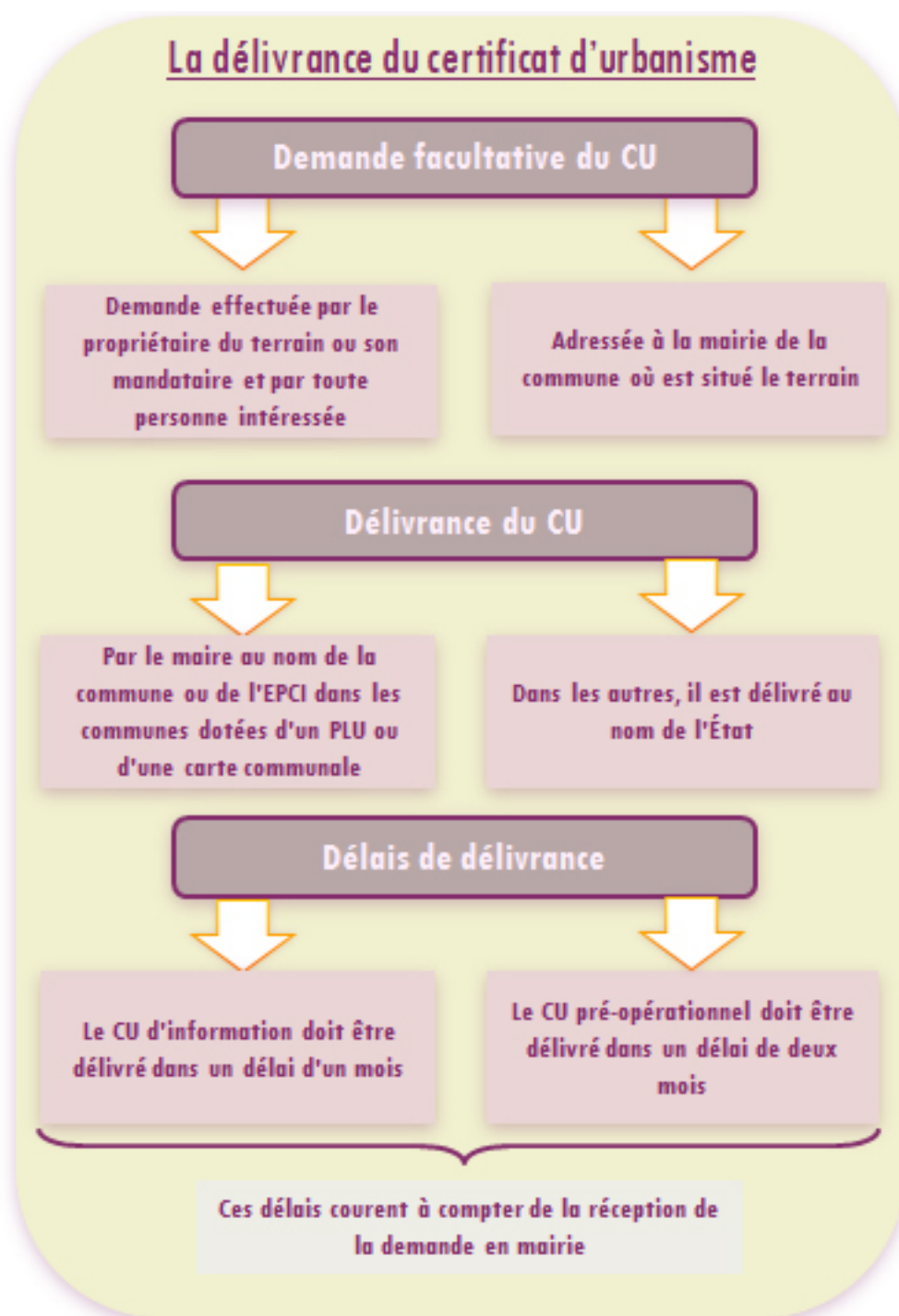
- Lorsque le CU est délivré au nom de la commune ou d'un EPCI, l'instruction est en principe effectuée au nom et sous l'autorité du maire.
- Lorsque le CU est délivré au nom de l'État, les services instructeurs requièrent l'avis du maire, qui dispose de 15 jours pour le CU d'information, et de 1 mois pour le CU pré-opérationnel pour donner son avis. Passés ces délais, le maire est réputé n'avoir formulé aucune observation.
- Dans le cas du CU pré-opérationnel, l'autorité compétente recueille l'avis des collectivités et des services gestionnaires des réseaux. Ces derniers doivent émettre leur avis dans un délai d'un mois, faute de quoi ils sont réputés favorables.

Remarque

Il ne faut pas confondre les délais dans lesquels les avis doivent être formulés avec le délai (total) de l'instruction du CU.

- Le CU d'information doit être délivré dans un délai d'un mois.
- Le CU pré-opérationnel doit être délivré dans un délai de deux mois.

Ces délais courent à compter de la réception de la demande en mairie. Surtout, à défaut de notification du CU dans ces délais, le silence de l'administration vaut délivrance d'un CU tacite (art. [R. 410-12](#) du C. de l'urb.). Toutefois, la délivrance d'un CU tacite ne porte **que sur les éléments contenus dans le CU informatif**, même si le pétitionnaire avait fait une demande de CU pré-opérationnel. En effet, par exception au nouveau principe "silence vaut acceptation" issu du décret n° 2014-1299 du 23 octobre 2014, le CU pré-opérationnel est **implicitement rejeté** à l'issue d'un délai de 2 mois.



Section 3. La portée du certificat d'urbanisme

Le certificat d'urbanisme confère des droits à son détenteur, dont la loi SRU a souhaité étendre la portée. Il s'agit donc d'un instrument indispensable compte tenu de l'instabilité des règles locales d'urbanisme. Pour autant, ses effets doivent être nuancés.

§1. Les garanties offertes par le CU

A. L'étendue des garanties

Remarque

L'intérêt essentiel du CU est de cristalliser les règles applicables à la date de sa délivrance (à condition toutefois que la demande de permis intervienne dans les 18 mois suivant la délivrance du CU).

- **Pour le CU d'information**, l'administration ne pourra remettre en cause (au moment de délivrer le permis) les règles d'urbanisme telles qu'elles existaient à la date de délivrance du certificat. Cela signifie, par exemple, que l'autorité compétente ne pourra pas refuser le permis au motif que le document local de planification a été modifié depuis la date du CU.

Les garanties offertes par le CU concernent également les limitations administratives au droit de propriété (c'est-à-dire les servitudes d'utilité publique), à l'exception toutefois des servitudes qui ont pour objet la sécurité et la salubrité publiques.

Enfin, l'effet de cristallisation du CU concerne aussi le régime des taxes et participations financières dont il indique la liste (cf. art. [L. 410-1 al. 4](#)) ; *a contrario* aucune garantie n'est donnée au pétitionnaire concernant leur taux, qui peut varier.

- **Pour le CU pré-opérationnel**, la garantie porte exclusivement sur la localisation approximative du projet dans l'unité foncière, sa destination et ses modalités de desserte par des équipements existants ou prévus (art. [R. 410-13](#)). Mais la jurisprudence considère que l'état des équipements publics est une question de fait (et l'on sait que l'administration a une marge d'appréciation et n'est pas tenue de délivrer un CU négatif en cas d'insuffisance des équipements). Aussi les équipements peuvent être jugés suffisants au moment de la délivrance du CU, et insuffisants au moment de l'instruction de la demande de permis (CE, 13 décembre 1996, M. Luccisano, *BJDU* 2-1997, p. 106, concl. STAHL).
- Enfin **si le CU est tacite**, les garanties ne concernent que les règles d'urbanisme, les limitations administratives au droit de propriété et le régime des taxes et participations. En d'autres termes, même si la demande de CU portait sur les éléments pré-opérationnels, les effets d'un CU tacite sont limités à ceux d'un CU d'information (art. [R. 410-12](#)).

Par ailleurs, les garanties offertes par le CU sont limitées dans le temps.

B. La durée des garanties

La durée de validité d'un CU est de 18 mois à compter de sa signature.

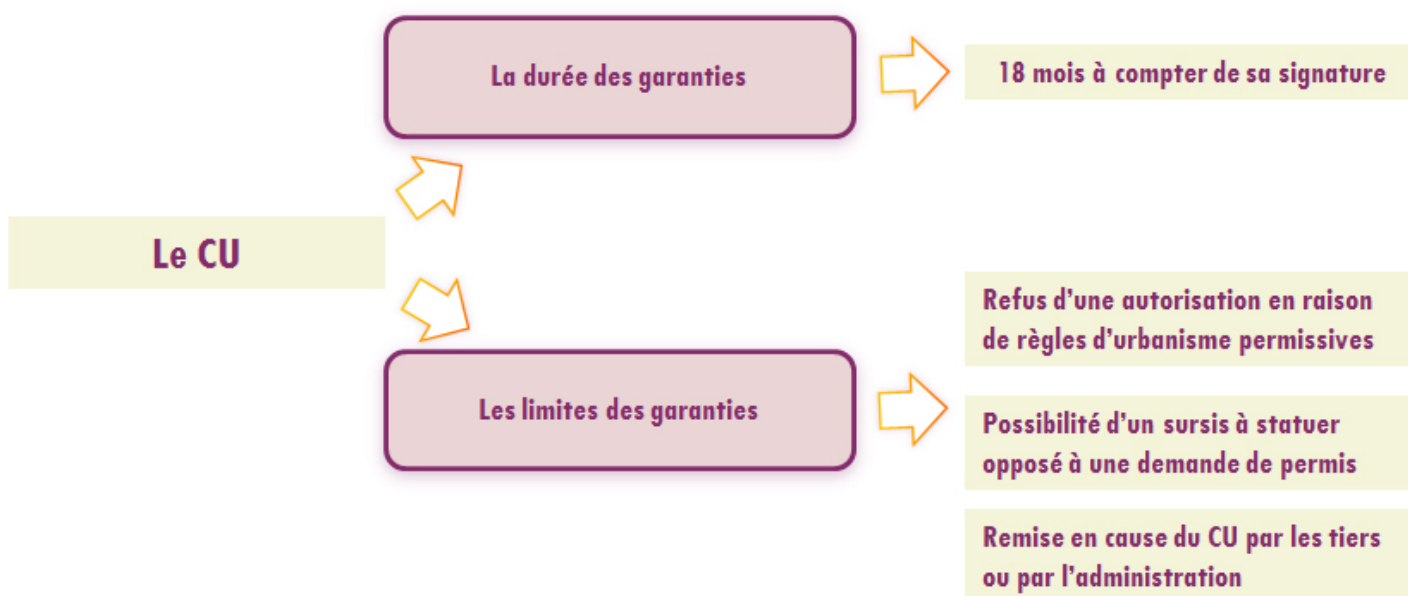
Les garanties qu'il procure sont donc valables pour autant que le pétitionnaire formule sa demande de permis pendant ce délai. En outre, la validité du CU peut être prorogée plusieurs fois pour une année supplémentaire, mais à la condition que les règles d'urbanisme, les servitudes administratives et le régime des taxes n'aient pas changé.

§2. Les limites

Certaines ont déjà été mentionnées. Ainsi on rappellera que le détenteur d'un CU peut toujours se voir refuser une autorisation en raison de règles d'urbanisme permissives. De plus un sursis à statuer peut être opposé à une demande de permis, même si celle-ci est déposée dans le délai de validité du CU. Enfin, il existe des limites importantes aux garanties conférées par le CU s'agissant de l'état des équipements publics.

Par ailleurs le CU est précaire dans la mesure où il peut être facilement remis en cause.

- Les tiers peuvent l'attaquer par la voie de l'action sans condition de délai, car le CU n'est pas soumis à une publicité réglementaire. Ceux-ci peuvent également le remettre en cause par la voie de l'exception d'illégalité, à l'occasion du recours formé contre l'autorisation d'urbanisme.
- L'administration peut également remettre en cause le CU, en cas d'irrégularité. Mais les possibilités de retrait d'un CU illégal sont désormais limitées en raison de la jurisprudence « Ternon » (CE Ass., 26 octobre 2001, Lebon, p. 497). Le retrait est en effet subordonné à la double condition que le CU soit illégal et que le retrait intervienne dans un délai de 4 mois à compter de sa signature.



Section 4. Le contentieux du certificat d'urbanisme

§1. Le contentieux de l'annulation

Le CU est un acte individuel créateur de droits. A ce titre, il peut faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir. De manière classique, le juge vérifie l'intérêt à agir du requérant (en sont par exemple dépourvus le géomètre, le notaire...).

Les dispositions d'un CU sont considérées comme divisibles par le juge. Aussi le détenteur d'un CU même positif peut demander l'annulation des dispositions qui conditionnent la constructibilité d'un terrain et non de celles qui sont informatives.

§2. Le contentieux de la responsabilité

La responsabilité de l'administration peut être engagée du fait des renseignements inexacts ou erronés contenus dans un CU, à condition qu'ils causent un préjudice à son détenteur. Il s'agit d'une responsabilité pour faute.

Exemple

La responsabilité de l'administration est ainsi engagée en raison d'une erreur sur la densité constructible d'un terrain (CE, 24 juin 1988, Bobin, Lebon p. 259) ; ou d'une indication erronée faisant apparaître un terrain comme inconstructible (CE, 3 décembre 1986, Bellenger de Croisilles, *Droit administratif* 1986 n° 45), ou au contraire comme constructible... La responsabilité peut encore résulter d'une omission, par exemple l'omission de mentionner que le terrain était situé dans un site classé (CE, 13 juin 1980, Poisson, *Recueil Dalloz* 1981, IR 48).

En 2019, le Conseil d'Etat a également jugé que la commune engageait sa responsabilité du fait de l'illégalité du classement d'une zone par le PLU, illégalité entraînant celle du CU (en l'espèce, la zone ne pouvait être classée constructible par le PLU alors qu'elle était située à moins de 100 mètres du rivage). Voir CE, 18 février 2019, n° [414233](#) : *AJDA* 2019. 365.

§3. Le contentieux de l'urgence

Le **référé-suspension**, tel qu'il a été institué par la loi du 30 juin 2000 relative aux procédures d'urgence, peut éventuellement être utilisé en matière de CU.

En principe, le juge refuse de suspendre l'application d'un CU positif faute d'urgence, mais il peut considérer, à l'inverse, qu'il peut y avoir urgence à suspendre l'exécution d'un CU négatif (CE, 5 décembre 2001, Commune de Contes, *BJDU* 1-2002, p. 60, concl. AUSTRY). Dans ce dernier cas, le juge peut enjoindre l'administration de délivrer, après nouvelle instruction, un CU dans un délai qu'il fixe (CE, Section, 20 décembre 2000, Ouatah, Lebon, p. 643).

