

Droit de l'urbanisme

Leçon 8 : Les autorisations d'urbanisme : règles communes de délivrance et de mise en oeuvre

Jessica MAKOWIAK

Table des matières

Section 1. Le cadre général.....	p. 3
§1. Les diverses catégories d'autorisation.....	p. 3
A. L'identification des contrôles.....	p. 4
B. L'absence de tout contrôle.....	p. 4
§2. Les nouvelles règles de coordination.....	p. 5
A. Les opérations pour lesquelles la décision d'urbanisme intègre une autre décision.....	p. 6
B. Les opérations pour lesquelles l'autorisation prévue par une autre législation dispense d'une décision d'urbanisme.....	p. 6
C. Les opérations pour lesquelles le permis ou la décision prise sur la déclaration préalable est subordonné à un accord préalable prévu par une autre législation.....	p. 6
D. Les opérations pour lesquelles la coordination est renforcée.....	p. 6
Section 2. Les compétences.....	p. 8
Section 3. L'instruction des autorisations et des déclarations.....	p. 11
§1. La demande.....	p. 11
A. L'auteur de la demande.....	p. 11
B. Le contenu du dossier.....	p. 11
C. Le dépôt du dossier.....	p. 11
§2. L'organisation de l'instruction.....	p. 12
A. Les autorités compétentes.....	p. 13
B. La durée de l'instruction.....	p. 13
1. Les délais de droit commun.....	p. 13
2. Les délais particuliers.....	p. 13
3. La notification des modifications de délai.....	p. 13
C. Le déroulement de l'instruction.....	p. 14
1. Les consultations.....	p. 14
2. Les délais.....	p. 14
D. L'organisation éventuelle d'une enquête publique.....	p. 14
Section 4. La décision.....	p. 16
§1. La forme de la décision.....	p. 16
A. Le cas général.....	p. 16
B. Les exceptions.....	p. 16
§2. Le contenu de la décision.....	p. 17
A. Les données de l'alternative entre refus et octroi.....	p. 17
B. La possibilité de surseoir à statuer.....	p. 18
C. La motivation de la décision et les mentions.....	p. 18
D. La notification.....	p. 19
§3. La mise en oeuvre de la décision.....	p. 19
A. La publicité de la décision.....	p. 19
B. L'exécution de la décision.....	p. 19
1. Le caractère exécutoire de la décision.....	p. 19
2. La durée de validité de la décision.....	p. 19
3. Le commencement des travaux.....	p. 20
C. La remise en cause éventuelle de la décision.....	p. 20
D. Le contrôle de l'exécution de la décision.....	p. 20
1. Le contrôle général.....	p. 20
2. Le contrôle de l'achèvement des travaux.....	p. 21

Les autorisations d'urbanisme ont fait l'objet de nombreuses évolutions.

- C'est le décret de 1852 relatif aux rues de Paris qui le premier institua un véritable système de contrôle préalable des constructions.
- Puis la loi de 1943 créa le permis de construire, tandis que d'autres régimes d'autorisation et de déclaration préalables se développaient.
- Enfin, la réforme de 2005-2007 est sans doute la plus importante intervenue dans ce domaine depuis 1943. Consécutive au rapport Pelletier (« Pour une meilleure sécurité juridique des autorisations »), l'ordonnance du 8 décembre 2005 (complétée par le décret du 5 décembre 2007) modifie en effet substantiellement le régime juridique des contrôles préalables en matière d'urbanisme. En dernier lieu, est intervenu le décret n° 2016-6 du 5 janvier 2016 relatif à la durée de validité des autorisations d'urbanisme et portant diverses dispositions relatives à l'application du droit des sols et à la fiscalité associée.

Suite à la réforme de 2005-07, une réécriture complète du livre IV du Code de l'urbanisme a été engagée, désormais intitulé « Règles applicables aux constructions, aménagements et démolitions ».

Quant au fond, la réforme poursuit plusieurs objectifs que l'on peut ainsi synthétiser :

- réduire le nombre des régimes de contrôle existants (soit 11 régimes d'autorisations et 5 régimes de déclarations avant la réforme), pour instaurer un permis de construire, un permis d'aménager, un permis de démolir et une déclaration préalable.
- unifier et rationaliser les règles de compétence et de procédure relatives aux demandes, à l'instruction et à la délivrance des diverses autorisations.
- sécuriser les autorisations (qu'il s'agisse du délai de péremption, des règles de retrait, ou du délai de recours contentieux).
- clarifier l'articulation entre les autorisations d'urbanisme et les autres contrôles administratifs.
- réformer le régime du lotissement, désormais intégré au permis d'aménager (et de nouveau modifié par une ordonnance du 22 décembre 2011).
- définir un nouveau partage de responsabilités entre l'administration et les autres acteurs, en réduisant les obligations de la première (tant au stade du contrôle de la demande qu'à celui du contrôle de la conformité des travaux).

Cette réforme d'ampleur, **entrée en vigueur le 1^{er} octobre 2007**, influe donc sur le cadre général des autorisations d'urbanisme (section 1). Une présentation des règles de compétence s'impose (section 2), avant d'analyser les différents stades communs à tous les régimes de contrôle préalable, qu'il s'agisse de l'instruction de la demande (section 3), ou encore de la décision de l'administration (section 4).

Section 1. Le cadre général

L'ordonnance de 2005 et les textes d'application redéfinissent le champ respectif des projets soumis ou non à un contrôle préalable. Les diverses catégories ainsi instaurées sont beaucoup plus clairement identifiées (§1), tandis que de nouvelles règles de coordination sont posées entre les autorisations relevant du droit de l'urbanisme et celles relevant d'autres législations (§2).

Toutefois, dans un rapport du 26 septembre 2024 relatif à la délivrance des permis de construire, la Cour des comptes qualifie les règles applicables d'inextricables. Elle souligne, malgré l'intervention de la réforme, l'extrême complexité de la législation ainsi que l'insécurité juridique qui en résulte pour tous les acteurs de la chaîne d'instruction des décisions d'urbanisme (v. *AJDA* 2024. 1836. Pastor, « Le citoyen face aux lourdeurs du permis de construire »).

§1. Les diverses catégories d'autorisation

La réforme de 2005-2007 définit de manière beaucoup plus précise qu'auparavant le périmètre des trois permis et de la déclaration. Avant la réforme, les imprécisions étaient en effet à l'origine d'un contentieux abondant. C'est désormais un système de listes exhaustives qui permet de définir le champ des différents régimes.

A. L'identification des contrôles

Ce sont les articles [L. 421-1 à L. 421-9 du Code de l'urb.](#) qui permettent d'identifier les différents contrôles.

Il existe désormais 4 catégories de contrôle :

- le permis de construire,
- le permis d'aménager,
- le permis de démolir,
- la déclaration préalable.

Sans entrer dans le détail des différents contrôles, on peut d'ores et déjà présenter la logique qui préside aux différentes catégories :

- Les constructions nouvelles sont soumises par principe à permis de construire, sauf si elles figurent sur la liste exhaustive des constructions relevant de la déclaration préalable ou sur la liste des constructions dispensées de tout contrôle.
- Les travaux sur les constructions existantes et les changements de destination peuvent être réalisés librement, sauf s'ils figurent sur la liste des travaux assujettis à permis de construire ou sur la liste des travaux assujettis à déclaration préalable.
- Les travaux, installations et aménagements affectant l'utilisation du sol autres que ceux exécutés sur les constructions existantes sont dispensés de toute formalité à l'exception de la liste de ceux qui sont soumis à permis d'aménager (sont notamment concernés les opérations de lotissement et de remembrement, les hébergements légers de tourisme, ou encore les travaux, installations et aménagements situés dans un espace protégé).
- Certaines démolitions, en raison de leur localisation, sont soumises à permis de démolir.

B. L'absence de tout contrôle

La réforme repose sur un double mécanisme. Comme on l'a vu (cf. A) pour chaque catégorie de contrôle préalable, les textes en précisent le champ d'application. Tout projet ne rentrant pas dans ce champ d'application en est donc exclu. Mais le nouvel article [L. 421-5 du Code de l'urb.](#) détermine aussi les projets qui sont dispensés de toute formalité, selon différents critères.

1. **Les projets dispensés de toute formalité en raison de leur nature ou de leur faible importance.**
La liste en est fixée aux art. [R. 421-2 à -4 du Code de l'urb.](#) Il faut bien noter que la dispense ne s'applique pas quand le projet est situé dans le périmètre d'un site patrimonial remarquable, dans les abords des monuments historiques ou dans un site classé ou en instance de classement ([R. 421-2](#)) ou, pour certains projets, seulement dans le périmètre d'un site patrimonial remarquable ou dans les abords des monuments historiques ([art. R. 421-3](#)).
2. **Les projets dispensés de toute formalité en raison de leur caractère temporaire.**
Le principe consiste à dispenser de tout contrôle préalable les projets implantés pour une durée n'excédant pas 3 mois. Mais cette durée peut être prolongée dans certaines hypothèses, ou au contraire être réduite dans certains espaces protégés : cf. [art. R. 421-5 à -7](#).
3. **Les projets dispensés de toute formalité pour des motifs de sécurité.**
Ils sont énumérés à l'article [R. 421-8](#) ; les constructions en cause sont dispensées de toute formalité parce qu'elles nécessitent le secret pour des motifs de sécurité.
4. **Les travaux dont le contrôle est exclusivement assuré par une autre autorisation ou une autre législation.**
5. **Les travaux en raison de leur nature et de leur implantation en mer, sur le domaine public immergé au-delà de la laisse de la basse mer.**
Voir l'[article R. 421-8-1](#).

Rappel : les travaux exécutés sur des constructions existantes ou les changements de destination sont dispensés de tout contrôle, sauf exceptions (voir [art. R. 421-13](#)).

Il existe désormais 4 catégories de contrôle :

- **Le permis de construire**
- **Le permis d'aménager**
- **Le permis de démolir**
- **La déclaration préalable**

L'absence de tout contrôle

- **Les projets dispensés de toute formalité en raison de leur nature ou de leur faible importance.**
- **Les projets dispensés de toute formalité en raison de leur caractère temporaire.**
- **Les projets dispensés de toute formalité pour des motifs de sécurité.**
- **Les travaux dont le contrôle est exclusivement assuré par une autre autorisation ou une autre législation.**
- **Les travaux en raison de leur nature et de leur implantation en mer, sur le domaine public immergé au-delà de la laisse de la basse mer.**

§2. Les nouvelles règles de coordination

Certains projets nécessitant un contrôle au titre du droit de d'urbanisme peuvent aussi nécessiter l'intervention d'une autre autorité administrative. Les textes peuvent alors organiser une procédure particulière d'intégration.

En l'absence d'une telle intégration, les juges appliquaient, depuis 1959 (CE, 1^{er} juillet 1959, *Sieur Piard*, Rec. p. 413) le principe dit de l'indépendance des législations (remis en cause récemment par le CE, *Ass. du quartier les Hauts de Choiseul*, 19 juillet 2010, n° [328687](#)).

L'ordonnance de 2005 cherche précisément à renforcer la coordination entre les différentes législations, selon plusieurs modalités et à des degrés divers. Dans le cadre de cette leçon, il n'est pas question d'entrer dans le détail des procédures ainsi instituées. On indiquera seulement les différentes modalités d'une meilleure coordination, en illustrant chaque hypothèse par un exemple.

A. Les opérations pour lesquelles la décision d'urbanisme intègre une autre décision

Dans cette hypothèse, la décision d'urbanisme va tenir lieu d'autorisation au titre d'une autre législation, sous réserve de l'intervention ou de l'accord préalable de l'autorité compétente.

Exemple

Quand le projet est situé aux abords d'un monument historique, la décision d'urbanisme (ex : permis de construire) tient lieu de l'autorisation prévue par le Code du patrimoine, sous réserve de l'accord préalable de l'Architecte des Bâtiments de France.

Les différentes hypothèses d'intégration sont prévues aux articles [R. 425-1 à R. 425-15-2](#) du Code de l'urb.

B. Les opérations pour lesquelles l'autorisation prévue par une autre législation dispense d'une décision d'urbanisme

A l'inverse de l'hypothèse précédente, c'est ici la décision intervenue au titre d'une autre législation (par ex. législation de l'environnement), qui dispense de l'obtention d'une décision d'urbanisme.

Exemple

Quand le projet porte sur une installation de stockage de déchets, l'autorisation prévue par le Code de l'environnement (préfet) dispense de permis de construire ou de déclaration préalable.

Depuis le 26 janvier 2017 (décret n° [2017-81](#)), les projets d'installation d'éoliennes terrestres soumis à autorisation environnementale en application du code de l'environnement sont dispensés de permis de construire.

Les différentes hypothèses sont prévues aux art. [R. 425-23 à R. 425-29-3](#) du Code de l'urb..

C. Les opérations pour lesquelles le permis ou la décision prise sur la déclaration préalable est subordonné à un accord préalable prévu par une autre législation

Dans cette hypothèse, il n'y a pas de dispense au titre de la législation "indépendante" de l'urbanisme, mais l'autorisation au titre du code de l'urbanisme doit recevoir l'accord de l'autorité compétente en vertu de la législation "indépendante".

Exemple

Lorsque le projet porte sur un site inscrit au titre des monuments historiques, le permis de construire doit faire l'objet de l'accord préalable du préfet de région, autorité compétente en vertu de l'article [L. 621-27](#) du Code du patrimoine.

Les différentes hypothèses sont prévues aux articles [R. 425-16 à R. 425-22-1](#) du Code de l'urb..

D. Les opérations pour lesquelles la coordination est renforcée

Dans cette dernière hypothèse, la délivrance d'un permis ou la réalisation des travaux est différée, dans l'attente de formalités prévues par une autre législation. Il s'agit donc de renforcer la coordination d'opérations qui relèvent de législations indépendantes.

Exemple

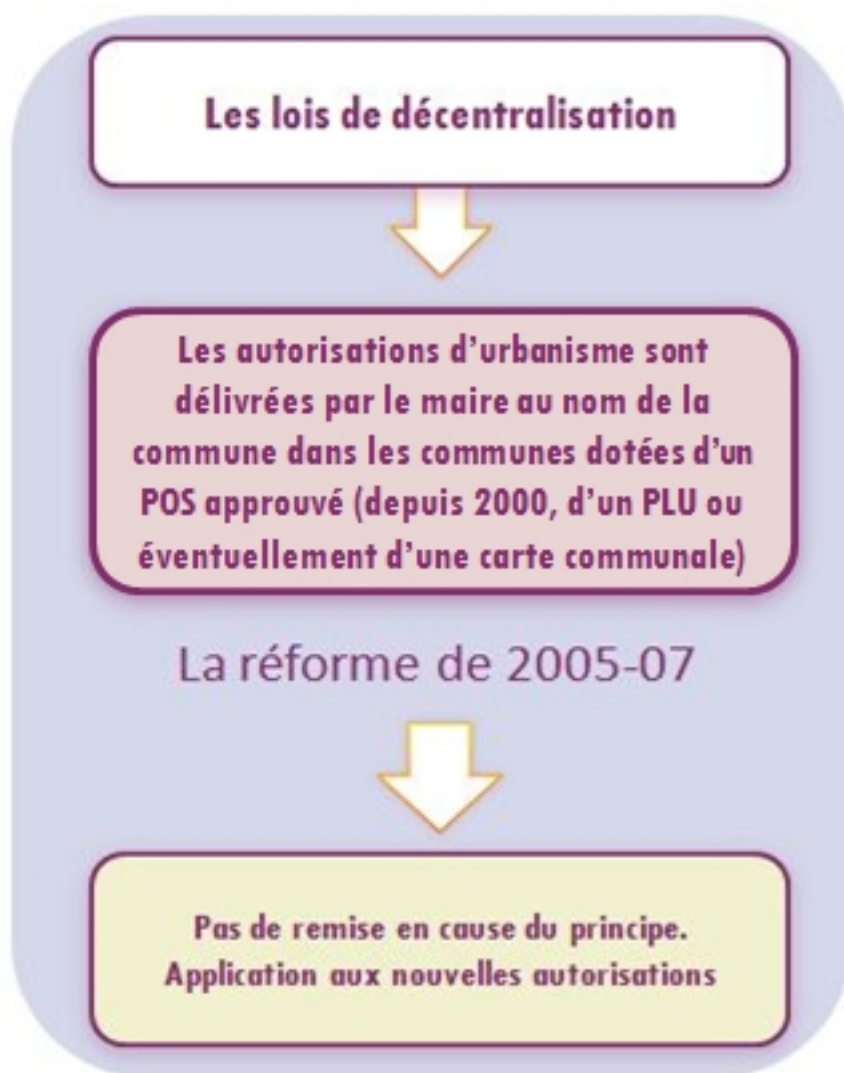
Lorsque le projet porte sur une opération ou des travaux soumis à l'autorisation de défrichement prévue aux articles [L. 341-1](#) et [L. 341-3](#) du Code forestier, celle-ci doit être obtenue préalablement à la délivrance du permis. Les différentes hypothèses sont visées aux articles [L. 425-6 à -17](#) et [R. 425-30](#) et [R. 425-31-1](#) du C. de l'urb..

Section 2. Les compétences

Jusqu'en 1983, les autorisations d'urbanisme étaient toujours délivrées au nom de l'État.

Depuis les lois de décentralisation, les autorisations d'urbanisme sont délivrées (sous réserve de quelques exceptions) par le maire au nom de la commune quand cette dernière est couverte par un POS approuvé, aujourd'hui par un PLU.

Par ailleurs, si la commune est couverte par une carte communale, le transfert de compétences au profit du maire n'était réalisé, jusqu'en 2017, que si la commune le décidait. Toutefois, la loi ALUR du 24 mars 2014 a systématisé le transfert de compétences (voir infra).



La réforme engagée en 2005-07 ne remet pas en cause ces principes, et les applique aux nouvelles autorisations. Il convient donc de distinguer les cas dans lesquels la commune est dotée d'un PLU ou d'une carte communales approuvés, de ceux où elle n'en est pas dotée.

- Les communes dotées d'un PLU ou d'une carte communale.

- Principe :

Dans les communes dotées d'un PLU approuvé ou d'un document en tenant lieu, c'est le maire qui délivre les autorisations d'urbanisme au nom de la commune (art. L. 422-1 du Code de l'urb.).

Ce transfert de compétences est définitif, ce qui implique qu'en cas d'annulation ultérieure du plan par le juge administratif, il n'y a pas de retour des compétences à l'État (CE, 5 février 1988, SCI Les Granges blanches, AJDA 1988, p. 357). Dans les communes dotées d'une carte communale, le système est légèrement différent.

- Les autorisations sont délivrées au nom de l'État (par le maire), sauf si le conseil municipal décide qu'elles seront délivrées par le maire au nom de la commune. Cette règle est valable pour les communes qui étaient dotées d'une carte communale avant le 26 mars 2014.
- En l'absence de décision du conseil municipal, et à compter du 1^{er} janvier 2017, le maire est compétent au nom de la commune de plein droit pour délivrer les autorisations.
- Enfin, dans les communes qui se sont dotées d'une carte communale à partir du 26 mars 2014 (date de publication de la loi ALUR), le maire est compétent pour délivrer les autorisations au nom de la commune.

La loi ALUR a souhaité systématiser le transfert de la compétence aux maires, car en pratique, très peu de communes dotées d'une carte communale optaient pour un tel transfert.

- La commune peut éventuellement déléguer sa compétence à un EPCI compétent en matière d'urbanisme.
- **Exceptions** : même dans les communes dotées d'un PLU ou d'une carte communale (et dans l'hypothèse où le transfert de compétences a été demandé dans ce dernier cas), le permis continue à être délivré au nom de l'État par le préfet pour certains projets spécifiques, visés à l'art. L. 422-2 du Code de l'urb. On notera qu'il s'agit de projets particuliers, notamment parce qu'ils présentent des enjeux supra-communaux.

Exemple

Les ouvrages de production, de transport, de distribution et de stockage d'énergie, ainsi que ceux utilisant des matières radioactives.

- Les autres communes.

Dans les communes qui ne sont pas dotées d'un PLU ou d'une carte communale, ou qui sont dotées d'une telle carte mais qui n'ont pas demandé le transfert de compétences (en tous cas jusqu'au 1^{er} janvier 2017), les autorisations d'urbanisme sont délivrées au nom de l'État. C'est le maire qui délivre les autorisations, mais sous la responsabilité de l'État.

La répartition des compétences en matière de décisions d'urbanisme

Communes dotées d'un PLU approuvé (ou d'un PSMV)	Communes dotées d'une carte communale approuvée	Communes non dotées d'un PLU ou d'une carte communale
Principe : Les décisions d'urbanisme sont délivrées par le maire au nom de la commune.	Principe : Les décisions d'urbanisme sont délivrées par le maire au nom de l'État. Si la carte communale est approuvée après le 26 mars 2014, les décisions d'urbanisme sont délivrées par le maire au nom de la commune.	Principe : Les décisions d'urbanisme sont délivrées par le maire au nom de l'État.

	Aménagement : Le conseil municipal peut décider que la compétence soit transférée au maire au nom de la commune. Ce transfert est automatique depuis le 1 ^{er} janv. 2017.	
Exception : Pour les projets visés à l'art. L. 422-2 les autorisations sont délivrées par le préfet au nom de l'État.	Exception : Pour les projets visés à l'art. L. 422-2 les autorisations sont délivrées par le préfet au nom de l'État.	Exception : Pour les projets visés à l'art. L. 422-2 les autorisations sont délivrées par le préfet au nom de l'État.

Section 3. L'instruction des autorisations et des déclarations

L'instruction des demandes est une question en pratique très importante, où se jouent les relations entre l'administration et les utilisateurs du sol. Les règles communes aux différentes autorisations ont été clarifiées par la réforme de 2005-07, dont l'esprit est d'adopter une nouvelle approche de la relation entre l'administration et les particuliers. En effet les obligations de l'administration en termes de contrôle sont réduites, tandis que la charge du respect de la réglementation est en partie reportée sur les pétitionnaires. L'instruction (§2) est évidemment précédée du dépôt de la demande (§1).

§1. La demande

Les règles posées sont relatives à l'auteur de la demande, au contenu du dossier et à son dépôt.

A. L'auteur de la demande

La demande peut être présentée par :

- le ou les propriétaire(s) du ou des terrain(s), leur mandataire ou une ou plusieurs personne(s) attestant être autorisée(s) par eux à exécuter les travaux. Sur ce dernier point, il s'agit d'une simplification par rapport au droit antérieur, qui exigeait que la personne « justifie d'un titre » l'habilitant à construire ou à réaliser les travaux ;
- en cas d'indivision par un co-indivisaire ou un mandataire de l'indivision ;
- par une personne ayant qualité pour bénéficier de l'expropriation du terrain pour cause d'utilité publique.

Surtout, le contrôle de la qualité du demandeur par l'administration est supprimé. Cette qualité est placée sous la seule responsabilité du demandeur.

B. Le contenu du dossier

Il s'agit d'un élément important puisqu'il détermine les conditions du contrôle. Pour chacun de ces contrôles préalables, les textes fixent le nombre d'exemplaires à déposer ainsi que les pièces exigées.

- **Le nombre d'exemplaires** : Deux exemplaires sont exigés pour la déclaration préalable et quatre pour les demandes de permis (construire, aménager, démolir), des exemplaires supplémentaires étant exigés quand le projet doit respecter d'autres législations (par ex. environnementales).
- **Le contenu du dossier** : Pour chaque contrôle préalable, les textes précisent la nature des pièces à fournir, l'administration ne pouvant en solliciter d'autres que celles expressément mentionnées (par ex. pour le permis de construire, art. [R. 431-5 à -12](#)). C'est à ce stade notamment que la responsabilité du pétitionnaire est renforcée.
 - Il doit par exemple indiquer la surface de plancher du projet, et attester du respect de certaines normes de construction (ex. normes parasismiques, prescriptions résultant d'un plan de prévention des risques naturels ou technologiques...), en fournissant une attestation d'un professionnel.

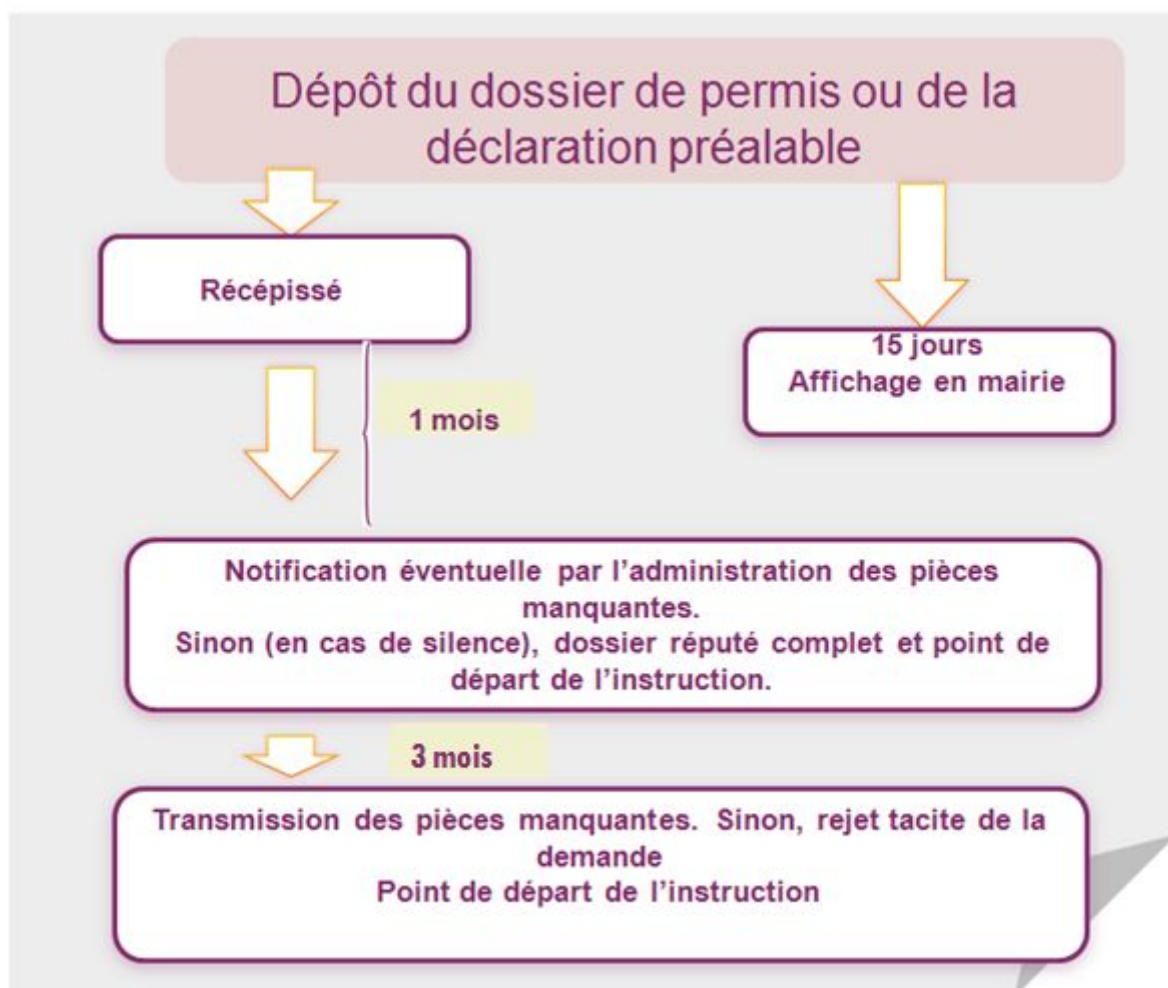
Selon la situation ou la nature du projet, d'autres pièces complémentaires sont exigibles (art [R. 431-13 à R. 421-13-33-2 du Code de l'urb.](#)).

C. Le dépôt du dossier

Les règles sont ici encore simplifiées, et offrent des garanties au pétitionnaire quant aux modalités de l'instruction.

- Tous les exemplaires sont déposés en un lieu unique, la mairie de la commune dans laquelle se trouve le projet. Le dossier est envoyé en recommandé avec AR ou déposé à la mairie.
- Le pétitionnaire peut alors opter pour une procédure électronique de suivi de son dossier tout au long de la procédure.
- Le maire affecte au dossier un numéro d'enregistrement et en délivre récépissé. Cette formalité, créée par le décret de 2007, n'est pas négligeable car le récépissé indique des éléments essentiels pour le pétitionnaire : **le délai d'instruction, la date à laquelle un permis tacite est susceptible d'intervenir, la date à laquelle les travaux peuvent commencer quand ceux-ci sont soumis à déclaration préalable, mais aussi les modifications éventuelles susceptibles d'intervenir (notamment si le dossier est incomplet...)**. En tout état de cause, si les conditions de base de l'instruction sont modifiées, elles devront être notifiées dans un délai d'un mois (délai qu'indique également le récépissé).
- A compter du dépôt du dossier, l'autorité compétente dispose donc d'un délai d'un mois pour notifier au pétitionnaire la liste des pièces manquantes. Le silence de l'administration pendant ce délai signifie que le dossier est réputé complet.
- En cas de pièces manquantes, le pétitionnaire dispose d'un délai de 3 mois pour les transmettre. A défaut, il y aura rejet tacite de la demande. En outre, le délai d'instruction ne court qu'à compter de la réception de toutes les pièces manquantes en mairie.

Désormais, la demande fait l'objet d'une publicité quelle que soit l'autorisation. L'avis du dépôt de la demande est affiché en mairie, dans les 15 jours suivant le dépôt de la demande et pendant la durée de l'instruction.



§2. L'organisation de l'instruction

A. Les autorités compétentes

Il faut distinguer deux cas de figure, selon que la décision d'urbanisme est prise par le maire au nom de la commune ou qu'elle est prise au nom de l'État.

- **Quand la décision est prise au nom de la commune ou d'un EPCI**, l'instruction se fait au nom et sous l'autorité du maire ou du président de l'EPCI. Mais concrètement, la réalisation même de l'instruction peut être effectuée soit par les services de la commune (si elle en a les moyens), soit par les services d'une collectivité territoriale ou d'un groupement de collectivités, soit par une agence départementale, soit encore par les services de l'État. Dans cette dernière hypothèse, seules les communes de moins de 10 000 habitants et les EPCI de moins de 10 000 habitants pourront bénéficier de la mise à disposition gratuite des services de l'État.
(Voir Instruction du Gouvernement du 3 septembre 2014 relative aux missions de la filière "application du droit des sols" dans les services de l'Etat et aux mesures d'accompagnement des collectivités locales pour l'instruction autonome des autorisations d'urbanisme en l'application de l'article 134 de la loi ALUR n° 2014-366 du 24 mars 2014).
- **Quand la décision est prise au nom de l'État**, l'instruction est effectuée (sauf cas particuliers) par les services (déconcentrés de l'Etat) chargés de l'urbanisme.

A noter que depuis la loi n° 2018-1021 dite loi "Elan" du 16 octobre 2018, les communes ou les EPCI ont la possibilité de confier l'instruction des permis et déclarations à des prestataires privés, à condition que l'autorité en charge de la délivrance conserve la compétence de signature et qu'aucun conflit d'intérêts ne puisse surgir du fait de cette situation (v. article L. 423-1 du Code de l'urb.).

B. La durée de l'instruction

Depuis la réforme de 2005-07, les délais sont prévisibles et sont garantis. Il en résulte une sécurité accrue pour le pétitionnaire. Des délais de droit commun sont fixés par les textes, même s'ils peuvent faire l'objet d'une modification ou d'une prolongation exceptionnelle. Mais ce qui importe désormais, c'est le fait que toute modification éventuelle des délais doit être notifiée au pétitionnaire.

1. Les délais de droit commun

Ils sont fixés à l'art. R. 423-23 du Code de l'urb. et sont de :

- 1 mois pour les déclarations préalables.
- 2 mois pour les demandes de permis de construire une maison individuelle et pour les permis de démolir.
- 3 mois pour les autres permis de construire et pour les permis d'aménager.

Comme on l'a vu (cf. schéma supra), le délai d'instruction court à compter de la réception en mairie du dossier complet ou du silence gardé pendant un mois à compter de son dépôt. Ce point de départ est modifié pour les projets soumis à enquête publique, puisqu'il ne court qu'à compter de la réception (par l'autorité compétente) du rapport du commissaire-enquêteur.

2. Les délais particuliers

Les délais d'instruction peuvent faire l'objet de modifications ou de prolongations exceptionnelles.

Exemple

Ainsi dans certaines hypothèses, le délai est majoré de 1 ou de 2 mois (ex : projet situé dans un site patrimonial remarquable) ; dans d'autres il est spécial et fixé par exemple à 5 mois (projet situé dans le coeur d'un futur parc national) ; plus rarement il peut être prolongé exceptionnellement de trois ou quatre mois voire un an (par ex. de 3 mois en cas d'appel de la décision de l'ABF).

3. La notification des modifications de délai

Toute modification ou prolongation exceptionnelle de délai doit impérativement être notifiée au pétitionnaire, dans un délai de 1 mois à compter de l'enregistrement du dossier complet. La notification doit indiquer :

- le nouveau délai et, le cas échéant, son nouveau point de départ,
- les motifs de la modification du délai,
- pour certains projets, que le défaut de notification d'une décision expresse dans le délai d'instruction vaut refus tacite du permis.

Parfois les prolongations exceptionnelles de délai ne sont pas connues de l'administration au moment du dépôt de la demande. Celle-ci devra néanmoins notifier qu'une prolongation exceptionnelle est susceptible d'intervenir.

C. Le déroulement de l'instruction

Une fois que le délai de l'instruction est ouvert, le service compétent va se livrer à l'examen technique du dossier et procéder à un certain nombre de consultations. Ces dernières obéissent là encore à des règles de délais, qui ont été précisées. Enfin, il se peut que le projet soit soumis à enquête publique.

1. Les consultations

En fonction des caractéristiques des projets, ceux-ci peuvent exiger la consultation de personnes publiques, de services ou de commissions spécifiques. C'est particulièrement le cas lorsque le projet relève d'un contrôle préalable au titre d'une autre législation (par exemple de l'environnement).

La consultation peut donner lieu, suivant les cas, à un avis ou à un accord ; parfois les textes prévoient que le silence de l'autorité consultée vaut rejet de la demande.

2. Les délais

Ils ont été précisés par le législateur pour mettre fin aux indéterminations antérieures et pour ne pas retarder outre mesure l'instruction des demandes.

- Les autorités consultées doivent faire parvenir leur réponse motivée dans un délai de 1 mois à compter de la demande.
- Le silence vaut avis favorable.

Il existe un certain nombre d'exceptions à cette règle (c'est-à-dire des cas particuliers où le délai est porté de 2 à 5 mois et où le silence de l'autorité peut valoir refus).

D. L'organisation éventuelle d'une enquête publique

Jusqu'en 1985, les consultations étaient purement internes à l'administration.

Depuis la loi dite Bouchardeau de 1983 relative à la démocratisation des enquêtes publiques et à la protection de l'environnement et son décret d'application de 1985, certains projets ne pourront être autorisés qu'après organisation d'une enquête publique. A noter que les règles relatives à l'enquête publique ont subi de nombreuses modifications, notamment suite à la loi Grenelle II du 12 juillet 2010.

Les projets soumis à enquête publique sont essentiellement ceux susceptibles d'avoir un impact sur l'environnement,

Exemple

tels que certaines grandes surfaces commerciales, certains lotissements, etc.

Dans cette hypothèse, le commissaire-enquêteur doit rendre son avis dans le délai d'un mois à compter de la clôture de l'enquête. Une enquête publique peut également être exigée au titre de la législation de l'urbanisme.

A l'issue de la procédure d'instruction, l'autorité compétente adresse à celle chargée de prendre la décision d'urbanisme une proposition de décision.

Voir les articles [R. 423-57](#) et [R. 423-58](#) du Code de l'urb..

Section 4. La décision

Il s'agit d'aborder ici la forme de la décision, son contenu et sa mise en oeuvre.

§1. La forme de la décision

La décision prend la forme d'un arrêté. Elle est alors expresse. Mais elle peut aussi être tacite. Il faut ici distinguer le régime de la déclaration préalable de celui des permis.

A. Le cas général

- **En matière de déclaration préalable,**
l'autorité compétente ne se prononce de manière expresse qu'en cas de refus ou de décision de non-opposition assortie de prescriptions. En revanche, le silence une fois passé le délai d'instruction vaut décision implicite de non-opposition à la déclaration préalable (c'est-à-dire acceptation). La réforme a en effet été conçue pour alléger le contrôle préalable sur certains modes d'occupation du sol, ce qui explique que le caractère tacite soit ici la règle.
- **Quand la demande porte sur un permis de construire,** d'aménager ou de démolir, l'administration se prononce en principe de manière expresse, qu'il s'agisse d'accorder ou de refuser le permis. Et le silence gardé par l'administration passé le délai d'instruction vaut décision implicite d'acceptation, sous réserve de certaines exceptions (cf. *infra* B).

Ainsi quelles que soient les autorisations concernées, le silence vaut toujours (en principe) acceptation. Mais s'agissant des permis, c'est la décision expresse qui est la règle, tandis que pour la déclaration préalable, c'est la décision tacite qui est la règle.

Décisions expresses et tacites en matière d'autorisations d'urbanisme

Déclaration préalable	Principe : décision tacite ou silence = non-opposition à la déclaration (accord).	Exception : décision expresse = refus ou non-opposition assortie de prescriptions.
Permis	Principe : décision expresse = refus ou autorisation.	Exception : décision tacite ou silence = octroi du permis.
		Sauf hypothèses visées à l' art. R. 424-2 à -4 du Code de l'urb. Silence = rejet du permis.

B. Les exceptions

Pour les permis, à titre dérogatoire, le silence peut valoir décision implicite de rejet dans les hypothèses précises visées aux articles [R. 424-2 à -4](#) du Code de l'urbanisme.

Exemple

Lorsque le projet porte sur un immeuble inscrit, le silence vaut également refus.

Faisant application d'une décision rendue par le Conseil d'Etat le 4 octobre 2023 (n° [465921](#)), le décret n° 2025-1402 du 29 décembre 2025 crée une nouvelle exception, en mettant fin à la possibilité d'une décision tacite lorsque le projet est par ailleurs soumis à évaluation environnementale au titre du Code de l'environnement. Le nouvel article [R. 424-2-1](#) du Code de l'urbanisme prévoit ainsi que « *Par exception aux a et b de l'article R. 424-1, le défaut de notification d'une décision expresse dans le délai d'instruction vaut*

décision implicite de rejet lorsque le projet est soumis à évaluation environnementale en application de l'article L. 122-1 du code de l'environnement ».

§2. Le contenu de la décision

La décision d'urbanisme peut consister à refuser ou au contraire à octroyer l'autorisation, éventuellement sous réserve. En outre, l'administration a la possibilité d'opposer un sursis à statuer. Dans certains cas, la décision doit être motivée et revêtir un certain nombre de mentions. Elle fera ensuite l'objet d'une notification.

A. Les données de l'alternative entre refus et octroi

Les articles L. 421-6 à -9 fixent les règles communes qui s'imposent lors de la délivrance des autorisations et de la décision sur déclaration préalable. Les constructions ou travaux projetés doivent ainsi respecter un certain nombre de règles d'urbanisme, mais l'autorité administrative dispose d'une marge de manoeuvre plus ou moins importante pour décider de l'octroi ou du refus de l'autorisation.

- Si les dispositions législatives ou réglementaires concernant l'utilisation du sol ont un caractère impératif (la formule utilisée étant alors « *le permis ... doit être refusé si* »), l'administration est en situation de compétence liée et doit refuser le permis ou s'opposer à la déclaration préalable.
- Si les dispositions ont un caractère permissif (la formule étant alors « *le permis ... peut être refusé ou n'être accordé que sous réserve de l'observation de prescriptions spéciales* »), l'administration dispose d'une marge d'appréciation.
- Une particularité doit ici être soulignée quant au contrôle du juge. En cas de refus de permis, le contrôle du juge est normal ; tandis qu'en cas d'octroi, le contrôle du juge est limité à celui de l'erreur manifeste d'appréciation.

Dispositions permissives

=

marge de manœuvre de l'administration

- **Octroi du permis ou décision de non-opposition**



Contrôle minimum du juge

- **Refus de permis ou opposition à la déclaration**



Contrôle normal du juge

Remarque

Il faut souligner que l'administration peut aussi octroyer une autorisation ou ne pas s'opposer à une déclaration préalable tout en assortissant la décision de prescriptions spéciales.

B. La possibilité de surseoir à statuer

L'administration peut octroyer ou refuser un permis, s'opposer ou non à une déclaration préalable, mais elle peut aussi, sous certaines conditions, différer provisoirement sa réponse en prenant une mesure de sauvegarde que l'on appelle le sursis à statuer. Il s'agit d'une mesure exceptionnelle, étroitement encadrée par les textes (cf. art. [L. 424-1](#) du Code de l'urb.).

Le sursis à statuer ne constitue ni une décision négative, ni une décision positive. L'administration refuse temporairement d'examiner la demande, dans le souci de préserver des décisions ou des opérations futures. Le sursis à statuer permet à l'administration de ne pas appliquer la règle en vigueur au moment où elle est saisie, pour pouvoir appliquer plus tard la règle future, qui pourra éventuellement empêcher l'opération pour laquelle l'autorisation est demandée.

Le sursis à statuer peut être opposé dans plusieurs séries cas, énumérés à l'article L. 424-1 du Code de l'urbanisme :

- pour des travaux, constructions ou installations susceptibles de rendre plus onéreuse la réalisation d'une opération d'aménagement (d'intérêt national) ou l'aménagement et l'équipement d'une ZAC (zone d'aménagement concertée) ;
- pour des travaux, constructions ou installations projetés dans des espaces ayant vocation à figurer dans le cœur d'un parc national ;
- pour des travaux, constructions ou installations situés dans des zones préfigurées au titre d'un plan de prévention des risques littoraux (zones soumises au risque de recul du trait de côte).

Il peut également être sursis à statuer :

- dès la date d'ouverture de l'enquête préalable à la déclaration d'utilité publique d'une opération, sur les demandes d'autorisation concernant des travaux, constructions ou installations à réaliser sur des terrains devant être compris dans cette opération ;
- lorsque des travaux, des constructions ou des installations sont susceptibles de compromettre ou de rendre plus onéreuse l'exécution de travaux publics, dès lors que la mise à l'étude d'un projet de travaux publics a été prise en considération par l'autorité compétente et que les terrains affectés par ce projet ont été délimités ;
- lorsque des travaux, constructions ou installations sont susceptibles de compromettre ou de rendre plus onéreuse la réalisation d'une opération d'aménagement, dès lors que le projet d'aménagement a été pris en considération par la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale compétent et que les terrains affectés par ce projet ont été délimités.

Le sursis à statuer est une décision facultative de l'administration ; il ne peut par ailleurs excéder deux ans.

Remarque

A noter également que lorsqu'une décision de sursis à statuer est intervenue, les propriétaires des terrains auxquels a été opposé le refus d'autorisation de construire peuvent mettre en demeure la collectivité ou le service public qui a pris l'initiative du projet de procéder à l'acquisition de leur terrain (dans les conditions et délai mentionnés aux articles [L. 230-1](#) et [suivants](#) du C. urb.).

C. La motivation de la décision et les mentions

Doivent être motivées :

- les décisions de rejet,
- celles qui sont assorties de prescriptions,

- celles qui mettent en oeuvre une dérogation ou une adaptation mineure,
- ou encore les décisions opposant un sursis à statuer.

Les décisions d'urbanisme doivent par ailleurs contenir un certain nombre de mentions utiles pour le pétitionnaire : les conditions dans lesquelles le permis devient exécutoire, les obligations éventuelles en matière de stationnement, le montant des contributions financières exigibles, etc.

D. La notification

Les décisions expresses sont notifiées à leurs destinataires, par lettre recommandée avec AR ou lettre simple si la décision ne comporte ni prescriptions ni participations, le cas échéant par voie électronique. Quant aux décisions tacites, le destinataire peut demander un certificat à l'autorité compétente.

§3. La mise en oeuvre de la décision

Il faut envisager la publicité de la décision, son exécution (et plus particulièrement sa durée de validité), sa remise en cause éventuelle ainsi que le contrôle de son exécution.

A. La publicité de la décision

La décision doit faire l'objet d'un double affichage :

- En mairie pendant deux mois.
- Sur le terrain, dès la notification de l'arrêté ou l'intervention de la décision tacite et pendant toute la durée du chantier. Les informations doivent être lisibles de la voie publique ou des espaces ouverts au public.

Depuis la réforme de 2005-07, seul l'affichage sur le terrain fait courir, vis-à-vis des tiers, le délai de recours contentieux (de deux mois) contre la décision.

B. L'exécution de la décision

1. Le caractère exécutoire de la décision

Les décisions de permis expresses sont exécutoires à compter de leur notification au demandeur. Les permis tacites et les décisions de non-opposition à la déclaration préalable sont exécutoires à compter de la date où elles sont acquises. Le permis de démolir n'est exécutoire qu'à l'issue d'un délai de 15 jours.

2. La durée de validité de la décision

Le principe même de l'autorisation d'urbanisme est de contrôler l'utilisation des sols par rapport aux règles d'urbanisme en vigueur. Dans la mesure où ces dernières évoluent, il faut empêcher que le projet ne soit plus en conformité avec les règles et éviter ainsi que le pétitionnaire ne sollicite une autorisation simplement pour se prémunir des changements futurs de réglementation. Aussi le législateur a-t-il fixé des règles concernant la péremption des permis.

Le principe :

- Le décret du 5 janvier 2016 a allongé la durée de validité des autorisations. Ainsi, toutes les décisions sont périmées si les travaux (y compris ceux admis dans le cadre d'une déclaration préalable) ne sont pas entrepris dans un délai de 3 ans (contre 2 auparavant) à compter de la notification ou de l'obtention tacite.

Les cas particuliers :

- En cas de recours devant le juge administratif ou judiciaire sur le fondement de l'art. [L. 480-13](#) du Code de l'urb., le délai de validité est suspendu et ne recommence à courir (pour la durée restante) qu'à compter de l'intervention d'une décision juridictionnelle irrévocable.
- Dans le cas de projets subordonnés à des autorisations ou à des procédures autres que celles du droit de l'urbanisme, le délai de validité de la décision ne commence à courir qu'à compter de la date où les travaux peuvent commencer en application de cette législation.

Les aménagements :

- une décision d'urbanisme peut être prorogée pour une année sur demande du bénéficiaire, à la double condition que les prescriptions d'urbanisme ou les servitudes n'aient pas évolué de manière défavorable au projet et que la demande soit présentée au moins deux mois avant l'expiration du délai de validité. Le décret du 5 janvier 2016 prévoit que le délai peut être prorogé d'un an, non plus une seule fois mais deux fois
- Pour les ouvrages de production d'énergie renouvelable, le délai de validité de l'ensemble des permis et des décisions de non-opposition à déclaration préalable peut être prorogé plusieurs fois pour une année, jusqu'à l'achèvement d'un délai de dix ans à compter de la délivrance de l'autorisation d'urbanisme.

3. Le commencement des travaux

En principe les travaux peuvent commencer dès que la décision est exécutoire. Le bénéficiaire de la décision doit alors adresser au maire une déclaration d'ouverture de chantier (un exemplaire à l'autorité qui a pris la décision, un exemplaire au préfet).

C. La remise en cause éventuelle de la décision

Ici encore, la réforme a clarifié les règles relatives au retrait éventuel des décisions d'urbanisme. Par ailleurs, les règles diffèrent du régime applicable aux actes administratifs (cf. arrêt Ternon du CE, 26 octobre 2001, n° 197018, *BJDU* n° 5, 2001, p. 353). Comme tout acte administratif, les décisions d'urbanisme peuvent ainsi faire l'objet d'un contrôle a posteriori. A ce titre, l'administration peut éventuellement retirer une décision, de sa propre initiative ou sur saisine gracieuse d'un tiers. Mais les règles relatives au retrait doivent concilier les impératifs de sécurité juridique pour le bénéficiaire et le nécessaire respect de la légalité.

La décision de permis de construire, d'aménager ou de démolir, qu'elle soit tacite ou expresse, peut faire l'objet d'un retrait à condition d'être illégale et d'intervenir dans un délai de 3 mois. Passé ce délai, le retrait n'est possible que sur demande explicite de son bénéficiaire.

Depuis la loi ALUR du 24 mars 2014, la décision de non opposition à déclaration préalable peut également faire l'objet d'un retrait, dans les mêmes conditions que le permis (art. [L. 424-5](#) du Code de l'urb.).

D. Le contrôle de l'exécution de la décision

Il s'agit en fait de s'assurer que les travaux entrepris à la suite de la décision sont conformes aux règles en vigueur. La réforme a atténué les obligations de l'administration en termes de contrôle et renforcé la responsabilité des porteurs de projets. Il y a tout d'abord un contrôle général sur la réalisation du projet, et ensuite un contrôle de l'achèvement des travaux. Enfin, il convient d'apprécier la portée des contrôles.

1. Le contrôle général

A ce titre, l'administration peut exercer à tout moment deux types de contrôle :

- **un contrôle sur place**, avec un droit de visite afin de vérifier la conformité des travaux aux règles et aux prescriptions du dossier de demande de permis.

- **un contrôle sur pièces**, soit un droit à communication de tous les documents techniques se rapportant à la réalisation du projet.

Ces contrôles peuvent être effectués durant 6 ans (au lieu de 3) après l'achèvement des travaux (le délai ayant été modifié par la loi "Elan" du 16 octobre 2018; voir article L. 461-1 du Code de l'urb. modifié).

2. Le contrôle de l'achèvement des travaux

Il y a ici deux phases dans le contrôle : l'obligation pour le porteur du projet de déclarer l'achèvement des travaux, ce qui conduira à un contrôle de l'administration par récolement.

La déclaration d'achèvement des travaux :

- Le constructeur et son architecte (s'il est intervenu) doivent présenter une déclaration d'achèvement des travaux à la mairie. Cette déclaration atteste non seulement de l'achèvement mais aussi de la conformité des travaux à la décision délivrée. Cette déclaration va déterminer le délai d'intervention pour les autorités chargées du récolement.

Le récolement des travaux :

- C'est à compter de la réception en mairie de la déclaration d'achèvement des travaux que les autorités pourront procéder ou faire procéder au récolement. Le bénéficiaire de l'autorisation est toujours informé de l'intervention du récolement.

En principe, le récolement relève du pouvoir discrétionnaire de l'administration, qui dispose alors de 3 mois pour contester la conformité des travaux à la décision d'urbanisme délivrée ; dans certaines hypothèses le récolement est obligatoire et le délai est porté à 5 mois.

Exemple

Quand la construction concerne un immeuble de grande hauteur ou encore un établissement recevant du public ...

Au-delà de ces délais, l'administration est réputée ne pas avoir contesté la conformité des travaux. Le porteur du projet pourra alors demander une attestation certifiant cette non-contestation. L'intérêt de ce dispositif est de clore l'ensemble des délais de la procédure administrative.

3. La portée des contrôles

Au moment où l'administration procède au contrôle, elle peut constater une irrégularité. Elle dispose alors de l'alternative suivante :

- soit mettre en demeure le maître d'ouvrage de déposer un dossier modificatif,
- soit le mettre en demeure de mettre les travaux en conformité.

Dans ce cas de figure, c'est donc le pétitionnaire qui a la charge de montrer qu'il a bien respecté les règles et la réforme privilégie la régularisation par rapport à la sanction. Mais cela ne signifie pas que le pétitionnaire se trouve à l'abri d'éventuelles poursuites judiciaires en cas de non-conformité. En effet, une autorisation administrative est toujours délivrée sous réserve des droits des tiers.

Remarque

Il faut ajouter qu'une irrégularité peut être constatée au-delà du délai de 3 ans, plus précisément à l'occasion d'une demande ultérieure d'autorisation. Dans ce cas, la réforme de 2005 semble privilégier les droits acquis, même irrégulièrement. En effet, lorsqu'une construction est achevée depuis plus de 10 ans, le refus d'une nouvelle autorisation ne peut être fondée sur l'irrégularité de la construction initiale, sauf quelques hypothèses limitativement énumérées (par ex. lorsque la construction est située dans un site classé, sur le domaine public, ou encore quand elle a été réalisée sans permis de construire ...).