

Du plan d'urbanisme au permis de construire

Un système qui marche à l'envers

Dans notre douce France de 2014, celui qui envisage de construire sur un terrain et veut connaître ses droits, trouve dans le code de l'urbanisme une réponse, certes complexe dans ses modalités, mais claire dans ses principes. Problème, les pratiques locales sont souvent bien éloignées de ce que l'on croit comprendre des procédures, en lisant le code de l'urbanisme.

En premier lieu, le plan d'urbanisme, POS ou PLU, détermine l'ensemble des règles d'urbanisme qu'il doit respecter, selon la localisation de son terrain.

Ces règles ainsi posées, construire devient un droit dès lors qu'elles sont respectées. L'instruction du permis de construire est la vérification de la conformité du projet à la règle. La délivrance du permis en atteste le respect.

Les procédures qui s'appliquent à l'élaboration des documents d'urbanisme d'une part et à la délivrance des permis d'autre part, sont méticuleusement décrites dans les textes qui traduisent bien leur différence de nature.

L'élaboration du plan d'urbanisme se déroule en plusieurs étapes codifiées. Elle mobilise des assemblées élues et elle implique des études approfondies, étalées dans le temps, débattues avec le public qui est invité à se manifester à différentes étapes, concertation et enquêtes publiques formellement organisées. Les documents d'urbanisme traduisent des choix politiques, pris par des instances politiques, légitimement porteuses d'une vision d'avenir.

À l'inverse, l'instruction de la demande de permis de construire, organisée par ces mêmes textes, ne mobilise que des services administratifs, appelés dans des délais strictement limités, à comparer le projet aux énonciations du plan d'urbanisme. Nulle délibération, nulle enquête publique n'est prévue. Et, si c'est bien le maire qui sanctionne cette procédure par la délivrance ou le refus du permis, c'est en sa qualité de représentant de l'État dans les communes.

Mais si notre candidat constructeur, après avoir négocié une promesse de vente sur un terrain, entreprend d'élaborer un projet et de solliciter un permis de construire, il va vite constater que cela se passe tout autrement que dans le code de l'urbanisme.

Dès les premiers contacts qu'il aura eu la sagesse de prendre avec les bureaux de la mairie, il va généralement constater qu'au lieu de lui indiquer les règles à respecter

et de lui expliquer leur interprétation, on l'invite à venir présenter des avant-projets progressivement détaillés. Dans les grandes communes, cette présentation se fera souvent devant des « commissions d'urbanisme » au statut indéterminé. Dans d'autres cas, ce sera dans le bureau du maire ou du maire-adjoint entouré de techniciens, parfois d'un architecte conseil. Dans tous les cas, ces discussions se dérouleront en amont de la mise au point du projet car on fait comprendre au pétitionnaire qu'il serait inconvenant de déposer une demande de permis de construire qui n'aurait pas connu ce cheminement préalable. Au cours de ces échanges, il sera surpris de la diversité des prescriptions qui lui sont suggérées fermement. La plupart ne correspondent à aucune énonciations du document d'urbanisme, et portent sur des questions qui n'y sont pas traitées, telles que la taille des logements, leur prix de vente, la réputation de l'opérateur, le nom des enseignes des commerces envisagés, certains détails d'architecture ou de choix des matériaux, et très souvent des exigences d'ordre environnemental – thermique, énergies renouvelables, gestion des déchets – allant au-delà de la réglementation en vigueur. S'y ajouteront des considérations plus étroitement locales : recul par rapport à tel ou tels voisins, hauteur à ne pas dépasser inférieure à celle prévue au plan d'urbanisme. Toutes ces prescriptions traduisent le plus souvent une volonté de qualité et témoignent d'une recherche de paix sociale de proximité, bien compréhensible, mais elles ne figuraient justement pas au plan d'urbanisme.

Dans pas mal de cas, ce travail en commun va même révéler que certaines attentes des élus sont en totale contradiction avec les dispositions du document d'urbanisme (voir l'encadré). Car c'est au travers des projets immobiliers qui leur sont présentés que les élus découvrent la portée exacte de règles d'urbanisme qu'ils ont pourtant votées. Pour des projets importants cela pourra même les conduire à engager, à rebours, une modification du document d'urbanisme. À ➔

→ la limite, un élu éminent de la région parisienne pourra dire que « dans la pratique du PLU, on a pu parfois inverser le processus classique : les règles d'urbanisme sont fixées une fois que le projet de construction est arrêté »¹.

Tout cela fait perdre du temps, parfois beaucoup ; une durée de l'ordre d'une année s'observe fréquemment, en période normale. Mais en période d'élection locale conduisant à des changements de municipalités, tout peut se bloquer comme nous l'avons vu cette d'année. C'est donc bien au terme d'un processus ponctué d'appréciations d'opportunité, processus évidemment politique, que notre impétrant est enfin autorisé à déposer sa demande de permis de construire ; autrement dit, autorisé à demander l'autorisation ! La dernière étape, officielle celle-là, peut alors être franchie dans le délai réglementaire, strictement défini par les textes.

On peut s'étonner que les questions ainsi soulevées ne soient pas traitées antérieurement dans les plans d'urbanisme, que ceux-ci soient, en quelque sorte, aussi imparfai-

tement appropriés par les élus. Certains aspects de leur procédure d'élaboration suggèrent d'éventuelles explications : d'abord le rôle central que joue nécessairement un consultant extérieur, chargé de tenir la plume, détenteur du savoir-faire technique concernant aussi bien les contenus des documents d'urbanisme que la façon de les exprimer, toujours porteur de la vision des professionnels de l'urbanisme. C'est le technocrate du dispositif.

Relevons également que des phases essentielles du processus d'élaboration du plan se déroulent « à huis clos », entre les mains de commissions restreintes dont les travaux ne sont pas publics. Cette absence de publicité vise à éviter les confrontations prématurées avec les intérêts privés, mais elle a aussi pour effet de ne familiariser que certains élus avec le contenu technique du travail et son vocabulaire spécialisé.

Par la suite, les étapes d'enquête publique ne réussissent pas à corriger cet état de choses. Quels que soient les efforts réalisés pour une bonne communication, efforts souvent considérables, les documents présentés en bloc sont trop volumineux, leur vocabulaire est trop technique. La participation effec-

tive ne mobilise que quelques associations peu représentatives ou, à titre individuel, quelques spécialistes, auxquels s'ajoutent les propriétaires fonciers anxieux de la sauvegarde de leurs intérêts. Le grand public reste à l'écart.

Ainsi, le POS ou le PLU est reçu comme un objet issu de la technocratie. C'est ensuite, à l'occasion de la délivrance du permis de construire, sous l'autorité du maire, que la politique reprend sa place, à la recherche du consensus ou du compromis dans la décision de construire.

Tout cela fonctionne à l'évidence, à l'inverse des principes législatifs et réglementaires. Or, il est important de comprendre qu'il ne s'agit pas là de quelques déviations ponctuelles, mais bien de pratiques généralisées, installées dans les esprits, confortées par l'opinion générale. Pour l'ensemble des acteurs, comme pour le public, le permis de construire se négocie avec le maire. Et le maire est tenu pour responsable de ce qui se construit.

Dans une note récente² Guilhem Dupuy a bien montré que beaucoup de maires ont conscience de la non-conformité des pratiques aux textes. Mais en même temps, ils ressentent ces pratiques comme légitimes, inscrites qu'elles sont dans les attentes de leurs électeurs.

Dans le même sens, ces dernières années, lorsque les débats parlementaires ont porté sur l'éventualité d'un transfert de la délivrance du permis de construire à un niveau supra-communal, les résistances ont été farouches. Relevons également qu'à l'issue des élections municipales du printemps 2014, de nombreux opérateurs et commentateurs ont décrit la remise en cause des projets de construction par les nouveaux élus, généralement pour le déplorer, mais jamais pour s'indigner de ce que cela avait d'illégal. Qu'aurait-on dit si les mêmes élus avaient voulu remettre en cause les mariages, hétéro ou homo, célébrés par leurs prédécesseurs ? Le constat de la divergence radicale entre les textes et la pratique effective, n'indique pas dans quel sens rechercher la solution. Imposer une stricte application des textes, ou au contraire adapter les textes à la pratique ? Les deux voies sont concevables. Des pays étrangers en fournissent des exemples. Une conviction forte cependant : ne pas laisser perdurer la distorsion que nous connaissons car elle installe l'insécurité juridique et nourrit toutes les suspensions. ■

² Guilhem Dupuy, « Le maire, l'accession sociale et le promoteur », ANIL, 2009.

¹ Entretien avec Philippe Laurent, maire de Sceaux et président de Paris Métropole in Sonia Guelton, « Le foncier en Île-de-France », ADEF, 2013, p. 65.

Une histoire vécue

Une commune de la première couronne périphérique de l'une de nos métropoles régionales. Bien desservie, une image plutôt bourgeoise.

Un promoteur négocie une promesse de vente sur un terrain nu, dans un quartier pavillonnaire, entouré de grosses maisons cossues. La voie de desserte est l'un des axes de déplacement dans la commune, avec une ambiance assez verdoyante créée par les plantations abondantes sur les parcelles privées.

Le PLU, récemment révisé, invite à réaliser des maisons individuelles groupées, avec une densité un peu supérieure à celle du quartier mais en lui conservant son caractère pavillonnaire. Dès le premier entretien, le responsable du service d'urbanisme attire l'attention du promoteur sur une disposition particulière : on veut conférer à la voie un caractère urbain, ce qui impose que les façades des premières maisons soient à l'alignement, sans recul par rapport au domaine public.

Avec une densité modérée et pour des maisons individuelles, cela constitue une réelle contrainte de conception et une certaine

dévalorisation commerciale. En effet, dès lors que le terrain dispose d'une surface suffisante, le recul des fenêtres par rapport à la voie publique est une qualité légitimement exigée par les acquéreurs. Négociations difficiles. On aboutit à un compromis : une partie seulement du linéaire de façade sera effectivement à l'alignement de la voie publique.

Rendez-vous est pris dans le cabinet du maire pour une première présentation d'un avant-projet. Le plan à peine déplié, le maire explose. À ses yeux ce projet ne tient aucun compte de l'ambiance du quartier dans lequel il se trouve. Il demande au promoteur s'il voudrait habiter dans une maison où plonge le regard des passants qui marchent sur le trottoir. Il met en cause sa compétence et son simple bon sens.

L'évocation des contraintes du POS que le maire a fait voter six mois plus tôt ne le fait pas changer d'avis. Le responsable du service d'urbanisme, présent à l'entretien, reste muet. Le maire menace d'exercer son droit de préemption.

Épilogue : le projet restera gelé 4 ans, jusqu'à la révision du POS. Dans ce cadre, les élus veilleront à ce que le caractère urbain de la voie ne soit plus évoqué. ■