

LE REGIME DES TRAVAUX SUR CONSTRUCTION EXISTANTE EN DROIT DE L'URBANISME PAR FRANCIS POLIZZI, VERSION SEPTEMBRE 2011

Lorsque des travaux sont envisagés sur une construction, il est déterminant de savoir si celle-ci peut être considérée comme étant « existante » en la matière, et, si tel est le cas, le demeurer suite aux travaux, et ce à un double point de vue.

D'une part, la réponse conditionne en principe la procédure applicable –permis de construire ou déclaration préalable-, en vertu du code de l'urbanisme, d'une part pour l'opération de construction, soit aux constructions existantes, soit aux constructions nouvelles¹ et, d'autre part, pour l'opération de démolition².

Mais si, en principe, les travaux sur construction existante ne sont pas soumis à autorisation d'urbanisme³, ils le sont en pratique très souvent, et les travaux importants le sont sous forme de permis de construire, comme pour les travaux sur construction nouvelle.

On note d'ores-et-déjà que, contrairement à la problématique relative à l'autorisation de construire comme on le verra, l'état de ruine ne remet pas en cause, sauf dans le cas prévu par le code, l'existence de la construction au regard du régime du permis de démolir.

En effet, lorsque celui-ci est en principe obligatoire en application des dispositions précitées, d'une part, il résulte de la jurisprudence que les travaux sur une construction existante sont soumis à permis de démolir dès lors qu'ils portent atteinte au gros œuvre⁴. D'autre part, seules les démolitions effectuées en application du code de la construction et de l'habitation sur un bâtiment menaçant ruine sont dispensées de permis de démolir⁵. Enfin, si l'article L. 451-2 dispose que le permis de démolir ne peut être refusé lorsque la démolition est le seul moyen de mettre fin à la ruine de l'immeuble, cette disposition ne dispense pas de permis les travaux de démolition. C'est au stade de l'instruction que l'administration devra apprécier l'état de ruine, puis estimer que la démolition est le seul moyen d'y mettre fin, l'alternative étant de réaliser des travaux confortatifs⁶.

Lorsqu'il est nécessaire⁷, le permis de démolir (ne) peut être refusé ou n'être accordé que sous réserve de l'observation de prescriptions spéciales (que) si les travaux envisagés sont de nature à compromettre la protection ou la mise en valeur du patrimoine bâti, des quartiers, des monuments et des sites⁸.

D'autre part, les travaux sur construction existante sont susceptibles d'obéir à des règles distinctes de celles auxquelles les travaux en vue de la réalisation d'une construction nouvelle sont soumis, compte tenu de la situation éventuellement acquise par la construction existante.

1- En premier lieu, un certain nombre de règles de non constructibilité comportent des exceptions pour les constructions existantes⁹.

¹ « Les constructions, même ne comportant pas de fondations, doivent être précédées de la délivrance d'un permis de construire. Un décret en Conseil d'Etat (articles R. 421-13 et suivants) arrête la liste des travaux exécutés sur des *constructions existantes* ainsi que des changements de destination qui, en raison de leur nature ou de leur localisation, doivent également être précédés de la délivrance d'un tel permis ». (Art. L. 421-1 C. Urb.)

² « Les démolitions de *constructions existantes* doivent être précédées de la délivrance d'un permis de démolir lorsque la construction relève d'une protection particulière définie par décret en Conseil d'Etat ou est située dans une commune ou partie de commune où le conseil municipal a décidé d'instaurer le permis de démolir ». (Article L. 421-3 C. Urb.)

³ Art. R. 421-13 C. Urb.

⁴ CE 4/2/04 n°254223

⁵ Art. R. 421-29 b C. Urb.

⁶ Voir par exemple CE 11/1/02 n°219558

⁷ Voir, sur son champ d'application, Francis Polizzi, « Permis de construire et autres autorisations d'urbanisme. Mode d'emploi. », Éditions berger-levrault, Collection pr@tiques locales, mars 2010)

⁸ Article L. 421-6, 2^{ème} alinéa. Voir le rapport du GRIDAUH « Autorisations d'urbanisme et patrimoine »

⁹ « En l'absence de plan local d'urbanisme ou de carte communale opposable aux tiers, ou de tout document d'urbanisme en tenant lieu, seules sont autorisées, en dehors des parties actuellement urbanisées de la commune : 1° L'adaptation, le changement de destination, la réfection, l'extension des constructions existantes... » ... ; (art. L. 111-1-2 C. Urb.) ; « En dehors des espaces urbanisés des communes, les constructions ou installations sont interdites dans une bande de cent mètres de part

2- En deuxième lieu, le règlement national d'urbanisme contient aussi des règles -qui ne sont toutefois pas d'ordre public- relatives aux constructions existantes¹⁰.

3- Cette notion de construction (ou bâtiment) existante apparaît également dans un certain nombre d'autres dispositions du code de l'urbanisme¹¹, mais aussi dans les règlements de P.O.S, de PSMV et de PLU, et dans la jurisprudence.

4- Le code de la construction et de l'habitation, notamment dans sa partie relative aux caractéristiques thermiques et à la performance énergétique, distingue les constructions nouvelles des bâtiments existants¹².

5- L'article 3-3° du code des marchés publics indique que les dispositions de celui-ci ne s'appliquent pas aux « accords-cadres et marchés de services qui ont pour objet l'acquisition ou la location, quelles qu'en soient les modalités financières, ... de bâtiments existants... ».

6- La notion figure enfin à l'article 257 du code général des impôts relatif à l'assujettissement à la taxe sur la valeur ajoutée¹³. La définition qui y figure nous intéresse ici dans la mesure où elle utilise des critères que l'on retrouvera de façon moins précise dans la jurisprudence en matière d'urbanisme. Elle est d'ailleurs reprise par l'article R. 262-1 du code de la construction et de l'habitation relatif aux ventes d'immeubles à rénover, qui exclut les travaux d'agrandissement ou de restructuration complète de l'immeuble, assimilables à une reconstruction.

Malgré ces nombreuses références, le code de l'urbanisme ne définit toujours pas la notion de construction existante. Il y a donc lieu de se référer à la jurisprudence, laquelle a aussi fixé le cadre juridique des travaux sur ces constructions.

*

En l'état du droit, qui peut être rendu plus accessible aux acteurs du droit de l'urbanisme et amélioré par une modification limitée du code de l'urbanisme¹⁴, lorsque sont projetés des travaux, soumis à déclaration préalable ou à permis de construire sur une construction existante, et le cas échéant à permis de démolir avec les problématiques propres à cette autorisation comme il a été dit, il convient de :

et d'autre de l'axe des autoroutes, des routes express et des déviations au sens du code de la voirie routière et de soixante-quinze mètres de part et d'autre de l'axe des autres routes classées à grande circulation. Cette interdiction ne s'applique pas (...) non plus à l'adaptation, au changement de destination, à la réfection ou à l'extension de constructions existantes. » ; (art. L. 111-1-4 C. Urb.) ; « Sous réserve de l'adaptation, du changement de destination, de la réfection ou de l'extension limitée des constructions existantes et de la réalisation d'installations ou d'équipements publics incompatibles avec le voisinage des zones habitées, l'urbanisation doit se réaliser en continuité avec les bourgs, villages, hameaux, groupes de constructions traditionnelles ou d'habitations existants. » ; (art. L. 145-3 III C. Urb. relatif aux principes d'aménagement et de protection en zone de montagne) ; « Dans les espaces urbanisés, ces dispositions ne font pas obstacle à la réalisation des opérations de rénovation des quartiers ou de réhabilitation de l'habitat existant, ainsi qu'à l'amélioration, l'extension ou la reconstruction des constructions existantes. » ; (art. L. 146-2 (et R. 146-2) C. Urb. relatif au littoral) ; « 2° La rénovation, la réhabilitation, l'amélioration, l'extension mesurée ou la reconstruction des constructions existantes peuvent être admises lorsqu'elles n'entraînent pas un accroissement de la capacité d'accueil d'habitants exposés aux nuisances. » ; (art. L. 147-5 C. Urb. relatif aux zones de bruit des aéroports)

¹⁰ « L'implantation de la construction à la limite de l'alignement ou dans le prolongement des constructions existantes peut être imposée. » (R. 111-17 C. Urb.) ; « Lorsque, par son gabarit ou son implantation, un immeuble bâti existant n'est pas conforme aux prescriptions de l'article R. 111-18, le permis de construire ne peut être accordé que pour des travaux qui ont pour objet d'améliorer la conformité de l'implantation ou du gabarit de cet immeuble avec ces prescriptions, ou pour des travaux qui sont sans effet sur l'implantation ou le gabarit de l'immeuble ». (art. R. 111-19 C. Urb.). Cet article applique la solution jurisprudentielle « Sekler » (voir plus loin) aux règles de gabarit et d'implantation posées par l'article R. 111-18.

¹¹ Art. L. 123-2 C. Urb. relatif aux servitudes d'urbanisme, art. L. 124-2 et R. 124-3 relatifs aux cartes communales, art. L. 213-1 b) relatif au droit de préemption, art. L. 156-3 et L. 156-4 relatifs au littoral dans les DOM et art. L. 332-15 relatif aux équipements dont la réalisation peut être exigée

¹² Art. L. 111-9 et 10 et R. 131-25 et suivants

¹³ ... 7° Les opérations concourant à la production ou à la livraison d'immeubles. Ces opérations sont imposables même lorsqu'elles revêtent un caractère civil. 1. Sont notamment visés : ... c) Les livraisons à soi-même d'immeubles. Constituent notamment des livraisons à soi-même d'immeubles les travaux portant sur des immeubles existants qui consistent en une surélévation, ou qui rendent à l'état neuf : 1° Soit la majorité des fondations ; 2° Soit la majorité des éléments hors fondations déterminant la résistance et la rigidité de l'ouvrage ; 3° Soit la majorité de la consistance des façades hors ravalement (NB : ces trois points concernent le gros œuvre) ; 4° Soit l'ensemble des éléments de second œuvre tels qu'énumérés par décret en Conseil d'Etat, dans une proportion fixée par ce décret qui ne peut être inférieure à la moitié pour chacun d'entre eux.

¹⁴ Voir la proposition de texte en fin de note

- vérifier qu'il s'agit d'une « construction existante », et, en cas de réponse positive, que les travaux projetés ne valent pas reconstruction ; s'il ne s'agit pas d'une construction existante ou si les travaux valent reconstruction, vérifier que le projet est conforme aux règles opposables aux constructions nouvelles ; si le projet n'est pas conforme à celles-ci, il convient de le faire évoluer pour que les travaux y soient conformes ou ne valent pas reconstruction, à défaut de quoi il ne pourra légalement qu'être refusé (I A).

- si la construction est existante et le demeure suite aux travaux projetés, vérifier que ces travaux prennent appui sur elle ; si ce n'est pas le cas, ils peuvent être autorisés dans les conditions examinées en deuxième partie ; mais, en cas de réponse positive, ce qui est le plus souvent le cas, il convient de s'assurer que la construction est régulière ou, à défaut, que son irrégularité ne peut être opposée ; si la construction est irrégulière et que cette irrégularité doit lui être opposée, les travaux ne peuvent légalement qu'être refusés (au moins) pour ce motif (en attendant une éventuelle demande de régularisation de l'ensemble de la construction) (IB).

- si la construction est régulière et qu'aucune irrégularité ne peut être opposée travaux projetés, vérifier que ceux-ci ou bien sont étrangers à la règle méconnue ou u bien soit améliorent la conformité de la construction à cette règle, soit peuvent être autorisés sur le fondement des dispositions spécifiques du PLU (II).

*

I-Pour pouvoir bénéficier le cas échéant du régime alternatif des travaux sur construction existante, la construction sur laquelle les travaux sont envisagés doit « exister » avant et après ces travaux (A) et, en principe, être régulière (B).

A- La construction doit pouvoir être considérée comme étant existante et les travaux projetés doivent la préserver.

Très schématiquement, il résulte de la jurisprudence que la construction est existante et, si tel est le cas, le demeure lorsque la plupart des éléments essentiels du gros œuvre¹⁵ -murs extérieurs, murs porteurs, charpente, toiture, planchers- d'une construction « existent » (1) et qu'ils ne sont pas en majeure partie reconstruits par le projet (2).

1- L'état de la jurisprudence conduit à distinguer deux hypothèses de construction dont le caractère « existant » se pose. Il s'agit d'une part, d'une construction « ancienne » très dégradée ou « récente » peu avancée (a) et, d'autre part, d'une construction ancienne peu dégradée ou récente suffisamment avancée (b).

a- Construction dont l'état est tellement dégradé ou est si peu avancé qu'il ne permet pas de la regarder comme étant existante

-Une construction est trop dégradée lorsque : elle est à « l'état de ruines »¹⁶ ; « les bâtiments, autrefois à usage de ferme, sont en partie en ruine et désaffectés, et avaient d'ailleurs cessé d'être imposés au titre des propriétés bâties depuis quinze ans »¹⁷ ; « elle ne comporte plus que les murs extérieurs, sans toiture, ni surfaces de plancher »¹⁸ ; « bien que les murs de pierre porteurs subsistants correspondent à la quasi-totalité de ceux de l'ancien logement de fonction et ont dans leur ensemble conservé leur aplomb et leur fonction d'appui, elle est dépourvue de l'élément essentiel constitué par la toiture -charpente et couverture-, ayant de longue date disparu »¹⁹.

-Une construction est trop peu avancée lorsque « le précédent propriétaire du terrain, pour lequel le certificat d'urbanisme était demandé par les requérantes, avait obtenu le permis de construire une habitation, les travaux entrepris dans ce cadre n'ont consisté qu'à l'élévation partielle des murs

¹⁵ Pour des précisions sur la notion de gros œuvre, voir le rapport précité sur « Autorisations d'urbanisme et patrimoine bâti intérieur ».

¹⁶ CE 24/05/95 n° 134236

¹⁷ CE 13/5/92 n° 107914

¹⁸ CE 1/06/88 n° 54433

¹⁹ CAA Lyon 23/06/98 n° 95LY00985, B.J.D.U. 5/98, p. 388

principaux, sans même assurer le clos et le couvert de l'ensemble ainsi partiellement réalisé ; que le terrain des requérantes ne peut dans ces conditions être regardé comme supportant une construction existante »²⁰.

Dans ces cas de figure, notamment en l'absence totale de toiture, la demande de permis de construire doit porter sur l'ensemble de la construction, ce qui implique le rejet préalable de la demande ne concernant que les travaux sollicités, et la construction projetée doit être conforme aux règles en vigueur à la date de la décision, faute de quoi le projet doit évoluer pour le devenir. Par ailleurs, au regard de la définition de la notion de lotissement, le terrain supportant le bâtiment devra vraisemblablement être compté dès lors qu'il résulte de ce qui précède qu'il ne s'agit pas d'un « terrain supportant un bâtiment non destiné à être démolé »²¹.

b - Construction dont l'état dégradé, ou dont l'avancement suffisant, ne remet pas en cause son caractère existant :

-Une construction n'est pas tellement dégradée lorsque : « sa toiture est en très mauvais état, mais repose sur une ossature complète »²² ; « elle conserve pour l'essentiel ses murs de façade dont seule la partie sud est dégradée, sur laquelle subsiste en partie la toiture malgré un effondrement partiel et dont le rez-de-chaussée est en bon état »²³ ; « le bâtiment complet comporte en tout état de cause un toit et des murs ; nonobstant les circonstances, à les supposer établies, que ce bâtiment qui ne comporte ni huisseries sur les portes et fenêtres, ni aménagements intérieurs, ni couverture de façade, n'ait jamais fait l'objet d'un certificat de conformité ou d'une imposition dans le cadre de la taxe foncière sur les propriétés bâties, ne soit pas raccordé au réseau d'eau potable et n'ait jamais été habité, il présente le caractère d'une construction existante... »²⁴.

-L'avancement d'une construction est suffisant lorsque le bâtiment comprend l'ensemble des murs et se trouve dans un bon état apparent et doit dès lors être regardé non comme une ruine mais comme une construction inachevée existante²⁵. Cet arrêt présente l'intérêt de reconnaître qu'une construction inachevée peut néanmoins être regardée comme étant existante.

Tel n'est pas toutefois le cas lorsque le permis de construire initial est en cours de validité à la date de la décision prise sur la demande d'autorisation d'urbanisme (et non seulement à la date de celle-ci). Par arrêt du 13 décembre 1994 n° 92PA014 20 publié au recueil, dans une espèce concernant une modification sollicitée quelques mois après la délivrance du permis initial, la CAA de Paris a en effet considéré que, « si les travaux n'ayant pas pour effet de créer une surface de plancher nouvelle, même s'ils entraînent une modification d'aspect extérieur ou de volume, relèvent, lorsqu'ils interviennent sur une construction existante, de la procédure de la déclaration de travaux et non de celle du permis de construire, de tels travaux relèvent en revanche de la procédure du permis modificatif lorsqu'ils se rapportent à un projet autorisé par un précédent permis de construire et qui, en l'absence de déclaration d'achèvement de travaux, ne peut être regardé comme entièrement réalisé ».

La portée de cet arrêt ne doit pas être surestimée. En effet, si l'arrêt conditionne le caractère existant de la construction à son achèvement (via la déclaration), il ne le fait que lorsque le permis est en cours de validité, et seulement pour préciser la procédure à suivre pour réaliser les travaux sollicités. Il ne remet donc pas en cause les principes posés par la jurisprudence sur la notion de construction existante.

On note en outre que cette solution « orthodoxe » complexifie la procédure (permis modificatif au lieu d'une déclaration préalable) lorsqu'une modification limitée est sollicitée juste avant la fin de la construction alors que celle-ci présente les caractéristiques physiques d'une construction existante au sens de la jurisprudence examinée plus haut ou citée ci-dessous. D'où, plus bas, la première proposition de définition dans le code de l'urbanisme.

²⁰ CAA Marseille 11/12/08 n° 06MA03324

²¹ Art. R. 442-2 C. Urb.

²² CAA Lyon 24/10/95 n° 94LY00517

²³ CAA Marseille 23/11/00 BALDASSARE n° 98MA01104

²⁴ CAA Marseille 8/12/05 n° 02MA01240

²⁵ CAA Bordeaux 17/11/05 n° 02BX01397

Enfin, cette solution subordonne l'appréciation de la qualité de construction existante ou non au dépôt de la déclaration d'achèvement (et désormais aussi de conformité) des travaux. Or, si ce dépôt est en principe obligatoire en vertu de l'article L. 462-1 du code, son absence n'est pas sanctionnée autrement que par le non déclenchement du délai dont dispose l'administration pour exercer son contrôle et agir le cas échéant afin d'assurer la conformité de la construction à l'autorisation. C'est pourquoi, même si la réforme du permis de construire de 2007 incite à ce dépôt par la sécurisation de l'autorisation d'urbanisme qu'il entraîne au terme d'un délai d'un an²⁶, une construction peut en fait être achevée²⁷ sans, ou au moins avant, le dépôt d'une telle déclaration. A l'inverse, la déclaration ne fait que présumer l'achèvement, lequel peut être contesté par tout mode de preuve.

Il conviendrait donc de préciser que, si l'achèvement est présumé par le dépôt d'une telle déclaration, il peut être prouvé par tout autre moyen.

Deux conclusions peuvent être tirées de l'état actuel de la jurisprudence en ce qui concerne les travaux sollicités sur une construction inachevée.

Sur la procédure d'autorisation, lorsque les travaux sollicités portent sur une construction dont le permis est en cours de validité, il y a lieu de demander un permis modificatif, même pour des travaux en principe soumis à déclaration préalable (mais vraisemblablement pas pour des travaux dispensés de toute autorisation d'urbanisme), sauf en cas de bouleversement de l'économie du projet où un nouveau permis portant sur l'ensemble du projet est alors nécessaire. Lorsque les travaux sollicités portent sur une construction dont le permis initial n'est plus en cours de validité, il y a lieu de distinguer selon que la construction peut être regardée comme existante au sens de la jurisprudence ou non. En cas de construction existante, les travaux seront soumis à déclaration préalable ou à permis de construire selon les critères posés par le code de l'urbanisme. Si la construction ne peut pas être considérée comme étant existante, il y a lieu de déposer une demande de permis de construire sur l'ensemble de la construction. Là aussi, au regard de la définition de la notion de lotissement, le terrain supportant le bâtiment devra vraisemblablement être compté dès lors qu'il résulte de ce qui précède qu'il ne s'agit pas d'un « terrain supportant un bâtiment non destiné à être démolé »²⁸.

Sur les règles de fond opposables, lorsque les travaux sollicités portent sur une construction dont le permis est en cours de validité, la jurisprudence considère qu'afin de préserver les droits acquis par le permis initial, le permis modificatif peut être accordé même lorsque la construction n'est plus conforme aux règles d'urbanisme - tel peut être le cas dans l'hypothèse d'un changement de réglementation entre temps- à condition que les travaux projetés ne portent pas une atteinte supplémentaire auxdites règles²⁹. En cas de bouleversement de l'économie du projet, celui-ci devra dans son ensemble respecter les règles d'urbanisme en vigueur. Lorsque le permis initial n'est plus en cours de validité mais que les travaux portent sur une construction existante, ils devront rendre l'immeuble plus conforme aux dispositions réglementaires méconnues, sauf à ce que PLU édicte des règles plus permissives (voir plus loin). Lorsqu'à l'inverse la construction ne peut être regardée comme existante, la demande devra respecter les règles en vigueur.

2- Lorsque la construction est existante, les travaux projetés ne doivent pas être d'une importance telle qu'ils aboutissent en réalité à sa reconstruction.

Afin d'illustrer plus précisément ce qui a été dit en introduction, il convient de se référer à la jurisprudence.

a- Valent reconstruction d'une construction existante, les travaux : « de reconstruction totale »³⁰ ; « de reprise du gros-œuvre du bâtiment existant, dont il est apparu au cours des travaux

²⁶ Voir le rapport du Gridauh sur « L'achèvement des travaux »

²⁷ La notion d'achèvement comporte elle-même une part de subjectivité et est par suite soumise à l'appréciation tant de l'administration que des juges (administratif et pénal).

²⁸ Art. R. 442-2 C. Urb.

²⁹ CE 26/7/82 n°23604 publiée au recueil

³⁰ CE 13/5/92 précitée

que les murs devaient être arasés à un mètre de hauteur »³¹ ; « d'une part, de changement complet de la toiture en supprimant le brisis du toit et en rehaussant ce dernier de plus de 50 cm au niveau de l'égout et, d'autre part, de modification de la façade donnant sur une courette pour en reculer l'implantation et y opérer une ouverture au niveau du 1^{er} étage »³² ; « de démolition étendue épargnant le seul sixième étage, sans que n'aient été maintenus ni la façade ni les murs porteurs »³³ ; « très importants affectant les éléments de structure ainsi que les éléments indissociables de celle-ci »³⁴ ; « ne laissant subsister que l'ossature bois, l'un par démolition des murs, toitures et planchers intermédiaires, reconstruction des murs porteurs, de la charpente, ouverture de baies et changement de destination en logements, l'autre, par la démolition de l'intégralité de la structure interne, des portes et fenêtres et la création de baie et d'une nouvelle charpente »³⁵.

En cas de travaux valant reconstruction, la demande d'autorisation devra porter sur l'ensemble de la construction et être conforme aux règles d'urbanisme en vigueur. Par ailleurs, là aussi au regard de la définition de la notion de lotissement, le terrain supportant le bâtiment devra vraisemblablement être compté dès lors qu'il résulte de ce qui précède qu'il ne s'agit pas d'un « terrain supportant un bâtiment non destiné à être démoli »³⁶.

Si tel n'est pas le cas, la demande ne pourra qu'être rejetée ou évoluer de telle sorte qu'elle n'aboutisse pas à la reconstruction de la construction existante.

Mais, la notion de reconstruction étant la seule à prendre en compte pour apprécier si la construction demeure ou non existante, il convient de souligner que la circonstance que les travaux projetés démolissent un élément ne respectant pas les règles d'urbanisme –par exemple la toiture d'une construction « hors gabarit »- n'interdit pas de reconstruire cet élément, sous les conditions que l'on examinera en deuxième partie, si sa démolition, ajoutée le cas échéant à celle d'autres éléments, ne vaut pas reconstruction. Bien entendu toutefois, outre à permis de démolir le cas échéant, ces travaux sont soumis, parallèlement ou en même temps, à déclaration préalable ou à permis de construire selon les critères posés par le code. Par ailleurs, là aussi au regard de la définition de la notion de lotissement, le terrain supportant le bâtiment ne devra vraisemblablement pas être compté dès lors qu'il résulte de ce qui précède qu'il s'agit d'un « terrain supportant un bâtiment non destiné à être démoli »³⁷.

b- Au contraire ne valent pas reconstruction : « le remplacement des éléments recouvrant les façades, le réaménagement de l'espace ouvert à l'intérieur et la création de deux niveaux souterrains pour le stationnement des véhicules, qui n'affectent pas la structure de l'édifice »³⁸ ; « les travaux réalisés, qui laissent en place les façades ainsi que les murs de soutènement et le sol de chacun des niveaux, n'affectent pas la structure »³⁹ ; « les travaux qui conservent la totalité du gros œuvre, la toiture, et les murs extérieurs malgré la perte du plancher du 1^{er} étage et des menuiseries extérieures »⁴⁰ ; « la réfection et la surélévation d'environ cinquante centimètres de la toiture, l'agrandissement des ouvertures de la façade, le percement de quelques ouvertures supplémentaires, enfin un réaménagement des espaces intérieurs »⁴¹ ; « la réfection complète de la toiture, la consolidation de l'ensemble de la construction par la réalisation d'un chaînage, la remise en état des façades et divers travaux de menuiserie »⁴².

³¹ CE 27/10/78 n° 05244 publiée au recueil. Cette décision implique que, lorsque le constructeur s'aperçoit en cours de travaux que l'état de la construction existante ne permet pas de réaliser le projet prévu initialement et autorisé, il doit demander un permis modificatif. Mais, si ces travaux sont d'une importance telle qu'ils aboutissent à la reconstruction de la construction existante, le projet doit alors porter sur l'ensemble de la construction et faire l'objet d'une nouvelle demande de permis, laquelle devra respecter les règles opposables aux constructions neuves. Dès lors que, si tel n'est pas le cas, le projet ne pourra être légalement autorisé, il convient pour le constructeur de s'assurer en amont que le projet initial est réalisable

³² TA Paris 7/12/01 n° 00-17917/7

³³ CAA Paris 21/03/03 n° 01PA04009

³⁴ Cass. Crim. 30/03/94 Mutuelles du Mans

³⁵ CAA Nantes n° 93NT00358

³⁶ Art. R. 442-2 C. Urb.

³⁷ Art. R. 442-2 C. Urb.

³⁸ CE 29/12/93 n° 132123

³⁹ CAA Paris 21/03/03 n° 01PA04009 précité, pour d'autres constructions dans un même îlot

⁴⁰ CAA Marseille 10/12/98 n° 97MA00527

⁴¹ CE 28/09/94 n° 115541

⁴² CAA Marseille 23/11/00 n° 98MA01104 précité

La jurisprudence apparaît, d'une part, correspondre à la réalité constructive dans la mesure où elle privilégie le critère du gros œuvre et, d'autre part, être à la fois assez stricte pour éviter le « façadisme » destiné à contourner les règles d'urbanisme en vigueur lorsqu'elles ne permettent pas la reconstruction dans le volume de la construction précédente et assez souple pour permettre le respect des règles de construction relatives aux caractéristiques thermiques et à la performance énergétique, les exigences réglementaires étant moins fortes pour les constructions existantes.

Toutefois, son importance justifie qu'elle soit, d'une part, codifiée afin que les acteurs, autorité compétente et constructeurs, en aient connaissance et, d'autre part, uniformisée. Il est donc proposé d'inscrire dans le droit positif la définition suivante :

Première proposition : « Une construction -dont le permis de construire initial n'est plus en cours de validité- est existante au sens du présent code, et le demeure suite à des travaux projetés, lorsque la plupart des éléments essentiels du gros œuvre de cette construction existent à la date de la demande, et qu'ils ne sont pas en majeure partie reconstruits par le projet ».

Afin de réduire l'insécurité juridique engendrée par cette imprécision relative, on peut aussi réfléchir à une définition plus objective qui s'inspirerait notamment de la définition figurant à l'article 257 du code général des impôts relatif à l'assujettissement à la taxe sur la valeur ajoutée et repris à l'article R. 262-1 du code de la construction et de l'habitation cités en introduction. On pourrait ainsi estimer que la construction perd son caractère existant lorsque le projet *reconstruit* (termes plus explicites en droit de l'urbanisme que « rendent à l'état neuf ») la majorité des fondations ou des éléments hors fondations déterminant la résistance et la rigidité de l'ouvrage ou de la consistance des façades hors ravalement⁴³. Le critère alternatif du second œuvre retenu par les textes précités ne paraît en revanche pas adapté au droit de l'urbanisme dès lors que les travaux le concernant ne sont en général pas soumis à autorisation d'urbanisme.

Lorsque la construction demeure existante, il convient d'examiner la deuxième condition nécessaire à l'application des règles de fond propres aux constructions existantes étudiées en deuxième partie.

B- En général, la construction existante doit être régulière, sauf à ce que cette irrégularité ne puisse être opposée aux travaux projetés

1- Ce n'est qu'en général que cette condition doit être remplie, car la régularité de la construction n'est pas une condition nécessaire à l'autorisation des travaux projetés lorsque ceux-ci portent sur des éléments qui sont dissociables de la construction existante irrégulière, ou qui ne prennent pas appui sur elle⁴⁴.

En dehors de ce cas, ont été jugés comme ne prenant pas appui sur une construction existante irrégulière « les travaux de réfection et surélévation de la toiture d'une maison ne comprenant aucun ouvrage prenant appui sur l'appentis annexe attenante à cette maison et l'abri de jardin construits sans autorisation »⁴⁵ ; « la construction d'une piscine, quoique proche, (qui) n'est ni attenante ni structurellement liée à l'habitation principale (...), dissociable de l'habitation principale, ne nécessitait pas l'octroi d'un permis de construire (mais une simple déclaration de travaux), malgré l'illégalité alléguée de l'habitation principale »⁴⁶.

2- Lorsqu'à l'inverse, ce qui est le cas la plupart du temps, les travaux prennent appui sur une construction existante irrégulière (ou en sont indissociables), ils ne peuvent être autorisés en principe

⁴³ Voir, dans le même sens, « Evaluation de la réforme du permis de construire », rapport n°007015-01, mars 2010, du conseil général de l'environnement et du développement durable, chapitre 4.3.3.2 page 38.

⁴⁴ CE 25/4/01 n° 207095 « Ahlborn », mentionnée dans les tables du recueil, cas d'immeubles distincts où la modification demandée ne concerne pas ceux des immeubles édifiés irrégulièrement

⁴⁵ CAA Paris 15/11/01 n°99PA03197

⁴⁶ CE 9/01/09 n°307265 commentée à l'AJDA page 611

-car il existe des cas particuliers, que l'on examinera plus loin- que si la construction peut être régularisée⁴⁷.

Ont été jugés indissociables d'une, ou prenant appui sur une, construction existante irrégulière : « la transformation d'un bâtiment, sans permis de construire l'y autorisant, pour y ajouter en surélévation, la terrasse que dessert l'escalier faisant l'objet du permis litigieux, escalier qui prend appui sur la terrasse »⁴⁸ ; « la construction d'un auvent prenant appui sur une partie de bâtiment considéré comme édifié sans autorisation »⁴⁹ ; « l'agrandissement d'un chalet démontable construit sans autorisation⁵⁰ ; l'extension d'un pavillon édifié sans autorisation par adjonction d'une pièce supplémentaire, d'une salle de bains et d'un auvent destiné à abriter une caravane »⁵¹ ; « la surélévation demandée prenant appui sur un bâtiment modifié sans autorisation par remplacement de murs de torchis par des murs de parpaings »⁵² ; « l'adjonction d'un garage et d'une véranda à un garage transformé en habitation sans autorisation »⁵³. (Voir toutefois b2 ci-dessous).

Deuxième proposition : la jurisprudence semble suffisamment claire et aisée d'application sur ce plan pour ne pas proposer de modification. En revanche, afin d'en assurer une meilleure connaissance, elle pourrait être codifiée sous la formulation suivante : « Sauf à ce que les travaux sollicités sur une construction existante en soient dissociables, celle-ci doit en principe, pour pouvoir bénéficier du régime des travaux sur construction existante, avoir été régulièrement édifiée ».

a- En principe, la construction doit être régulière

Il convient d'évoquer préalablement deux cas de figure particuliers de constructions considérées comme étant régulières.

-Lorsque la construction a été réalisée avant la généralisation du permis de construire par la loi du 15 juin 1943, il a été jugé que sa régularité ne peut être remise en question⁵⁴. Après avoir estimé, dès lors que des autorisations de construire ont été instituées avant cette loi, qu'il y avait lieu de retenir ce critère⁵⁵, le ministère retient désormais lui aussi la date de 1943⁵⁶, ce qui est heureux dans la mesure où il est particulièrement difficile de savoir si une construction était soumise à telle ou telle autorisation avant cette date.

Mais, il reste difficile, voire impossible, en pratique de remonter loin dans le temps, même en limitant la recherche à 1943. Cette situation fait donc peser en réalité sur le pétitionnaire une présomption d'irrégularité d'une façon qui semble excessive, même lorsqu'il se prévaut comme en l'espèce d'un régime plus favorable que le droit en vigueur. Il semble donc légitime d'instituer un « droit à l'oubli ». Pour autant, il convient de le limiter à une date la plus justifiée possible. A l'instar du code de l'a construction et de l'habitation⁵⁷ qui retient l'usage de fait existant au 1^{er} janvier 1970, la situation de la construction au 1^{er} janvier 1977, date d'entrée en vigueur de la réforme introduisant le contrôle des changements de destination – cette date correspondant aussi en fait à la mise en place de systèmes informatiques qui permettent un meilleur suivi de l'histoire d'une construction- serait réputée régulière. Toutefois, cette présomption de régularité pourrait être battue en brèche par tout élément établissant qu'elle a été édifiée irrégulièrement.

Troisième proposition : c'est pourquoi il conviendrait que le code de l'urbanisme dispose qu'« Une construction est regardée comme régulière, sauf preuve contraire produite par l'administration ou par un tiers, lorsqu'elle a été (entièrement) réalisée et/ou modifiée avant le 1^{er} janvier 1977. »

⁴⁷ CE 9/7/86 n°51172 « Mme Thalamy » publiée au recueil

⁴⁸ CE 9/7/86 précitée

⁴⁹ CE 23/7/93 n°118963

⁵⁰ CE 2/10/87 n°80549

⁵¹ CE 24/6/94 n°139469

⁵² CE 16/2/00 n°167298

⁵³ CE 8/7/94 n°119002

⁵⁴ CAA Marseille 23/11/06 n°04MA01369

⁵⁵ RM n° 65052, BJDJ 2002 page 73 -pour l'application de l'article L. 111-13 relatif au droit à reconstruire à l'identique un bâtiment détruit par un sinistre à condition qu'il ait été régulièrement édifié, un bâtiment régulièrement édifié s'entend soit d'un bâtiment qui a été édifié conformément à une autorisation d'urbanisme devenue définitive soit d'un bâtiment qui a été édifié avant l'institution des autorisations d'urbanisme-

⁵⁶ RM n°89615 du 28/12/10, BJDJ 1/2011 page 80

⁵⁷ Art. L. 631-7

-Lorsque la construction initiale, à la date à laquelle elle a été réalisée, n'était pas soumise à autorisation, les travaux sur cette construction n'ont pas à « régulariser » la construction⁵⁸. Mais, en l'absence d'autorisation engendrant des droits acquis, la construction doit alors avoir été réalisée conformément aux règles de fond alors en vigueur⁵⁹, condition dont il n'est pas toujours aisé de vérifier le respect.

-Lorsque la construction a été réalisée en totalité ou partiellement après l'institution des autorisations d'urbanisme et qu'elle n'était pas dispensée d'une telle autorisation, le pétitionnaire doit fournir, quand ces éléments ne sont pas en possession du service, le permis de construire de la construction sur laquelle sont projetés les travaux faisant l'objet d'une demande d'autorisation d'urbanisme, faute de quoi les allégations du requérant selon lesquelles la construction a été réalisée sans autorisation sont tenues pour établies⁶⁰. Il est à noter que ces éléments ne figurent pas dans la liste des pièces exigibles du dossier d'autorisation d'urbanisme et doivent donc être demandés, le cas échéant, dans le délai d'instruction.

En outre, pour être régulière, la construction doit avoir été réalisée conformément au permis de construire⁶¹. Autrement dit, l'état initial de la construction sur laquelle les travaux sont projetés doit correspondre à l'autorisation ou aux autorisations d'urbanisme obtenues, sous réserve, d'une part, des modifications qui auront pu être apportées sans autorisation d'urbanisme dès lors qu'elles en étaient dispensées et, d'autre part, de différences mineures⁶².

b- Mais il existe des exceptions, notamment pour les constructions achevées depuis plus de dix ans.

b1-L'article L. 111-12 du code de l'urbanisme dispose que le refus de permis de construire ou l'opposition à déclaration de travaux (désormais déclaration préalable) ne peut être fondé sur l'irrégularité de la construction initiale au regard du droit de l'urbanisme- pour les constructions (irrégulières) achevées depuis plus de dix ans, sauf lorsque la construction est située dans un site classé ou dans une zone exposée aux risques d'inondation ou de mouvement de terrain, lorsque la construction, par sa situation, est de nature à exposer les usagers ou tiers à un risque de mort ou de blessures de nature à entraîner une mutilation ou une infirmité permanente, lorsqu'une action en démolition a été engagée dans les conditions prévues par l'article L. 480-13, lorsque la construction est sur le domaine public, ou lorsque la construction a été réalisée sans permis de construire.

Deux points méritent tout particulièrement d'être soulignés. D'une part, il incombe bien évidemment au pétitionnaire d'établir, mais par tout moyen, que les travaux ont été réalisés il y a plus de dix ans. D'autre part, la portée du texte devra être précisée soit par la loi, soit par la jurisprudence, pour deux raisons principales.

-La première question qui se pose est de savoir si ces dispositions sont susceptibles de s'appliquer seulement aux modifications non autorisées faites lors de la construction initiale (et qui auraient donc dû faire l'objet au moins d'un permis modificatif) ou aussi aux modifications apportées par la suite à une construction existante (les termes de « construction initiale » étant alors interprétés comme signifiant « construction existante à la date de la demande de travaux ») et donc notamment aux changements de destination réalisés auparavant.

En ce qui concerne les modifications faites sans autorisation lors de la construction initiale, la question se pose de savoir jusqu'à quelle limite elles peuvent être « acceptées ». Une partie de la doctrine a avancé l'idée que des travaux qui auraient pu faire l'objet d'un permis modificatif, dès lors qu'il ne remet pas en cause l'existence du permis initial, pourraient bénéficier de ces dispositions. Autrement dit, seuls les travaux bouleversant l'économie générale du projet et qui n'auraient donc pu faire l'objet que d'un nouveau permis en seraient exclus.

⁵⁸ L'extension d'un chenil édifié sans autorisation en 1960 ne nécessite pas la régularisation de l'ensemble dès lors que le bâtiment d'exploitation agricole initial était alors dispensé d'autorisation par l'arrêté du 10 août 1946 portant exemption du permis de construire en ce qui concerne les bâtiments d'exploitation agricole (CE 15/03/06 n°266238)

⁵⁹ Voir art. L. 421-8 C. Urb.

⁶⁰ Voir par exemple CE 23/7/93 n°118963 précitée et RM précitée du 28/12/10

⁶¹ Dès lors que celui-ci crée des droits, la circonstance qu'il serait illégal est en revanche sans influence tant qu'il n'est pas suspendu ou annulé

⁶² Admises par la jurisprudence rendue en matière de certificat de conformité, laquelle semble transposable dans le cadre du nouveau régime de contrôle de conformité

Dans l'hypothèse où elles s'appliquent aussi aux modifications postérieures, la doctrine considère en général que l'exclusion relative à la réalisation de la construction sans permis de construire ne s'applique pas pour les travaux irréguliers qui étaient soumis seulement à déclaration préalable. Cette interprétation est fondée implicitement sur le fait qu'en droit administratif les exceptions devant être interprétées strictement, la construction ne peut être regardée comme ayant été « réalisée sans permis de construire », la déclaration préalable n'étant pas à strictement parler un permis de construire.

-Pour la même raison, la question se pose de savoir si on peut considérer qu'une construction réalisée au vu d'un permis de construire, mais annulé postérieurement à sa réalisation, entre dans le cadre de l'exception susmentionnée. Cette situation est susceptible de se produire lorsque le constructeur a mis en œuvre son permis de construire soit sans attendre le jugement du tribunal administratif, ce qui est possible puisque le recours n'est pas suspensif soit, même dans le cas où le constructeur a attendu le jugement du tribunal, ce qu'il fait le plus souvent, lorsque le tribunal a rejeté le recours mais que le permis a été annulé en appel ou a fortiori en cassation. Mais, si l'annulation est en principe rétroactive, le juge administratif, s'inspirant en outre de la jurisprudence pénale, pourrait considérer que, sauf lorsque le permis a été obtenu par fraude, la construction initiale n'en a pas moins été réalisée, au sens des dispositions précitées, sur le fondement d'un permis de construire en vigueur au moment où les travaux ont eu lieu.

D'où la quatrième proposition suivante : Sans préjudice des dispositions qui précèdent, lorsqu'une construction est achevée ou a été modifiée depuis plus de dix ans, le refus de permis de construire ou l'opposition à déclaration préalable ne peut être fondé sur l'irrégularité de la construction au regard du droit de l'urbanisme ;

Les dispositions de l'alinéa précédent ne sont pas applicables :

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

b2-Le Conseil d'Etat vient de juger que « dans l'hypothèse où l'autorité administrative envisage de refuser le permis sollicité parce que la construction (un immeuble édifié sans autorisation en méconnaissance des prescriptions légales alors applicables) dans son entier ne peut être autorisée au regard des règles d'urbanisme en vigueur à la date de sa décision, elle a la faculté, dans l'hypothèse d'une construction ancienne, à l'égard de laquelle aucune action pénale ou civile n'est plus possible, après avoir apprécié les différents intérêts publics et privés en présence au vu de cette demande, d'autoriser, parmi les travaux demandés, ceux qui sont nécessaires à sa préservation et au respect des normes, alors même que son édification ne pourrait plus être régularisée au regard des règles d'urbanisme applicables ; »⁶³.

Par cette décision, le Conseil d'Etat, tout en confirmant le principe de sa jurisprudence Thalamy précitée⁶⁴, institue une exception comportant des conditions -actions civile et pénale prescrites, nécessité de préserver le bâtiment et de respecter les « normes », intérêts privés poursuivis supérieurs à d'éventuels intérêts publics s'y opposant-, dont il appartiendra à l'autorité compétente d'apprécier, sous le contrôle du juge, l'application.

⁶³ CE 3/5/11 n° 320545 mentionnée dans les tables du recueil ; pour un commentaire de cette décision, mise en perspective, voir Elise Carpentier, AJDA 26/9/11 p. 1799 et s.

⁶⁴ Il précise au demeurant que l'obligation de déposer une demande visant à la régularisation de l'ensemble de la construction en cause avant d'être autorisé à effectuer des travaux sur l'immeuble, quelle que soit leur importance, ne méconnaît ni le principe de sécurité juridique ni le droit de propriété, consacré notamment par l'article 17 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 et par l'article 1^{er} du premier protocole additionnel à la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales

b3- En matière de changement de destination, le Conseil d'Etat a retenu une solution originale.

Par décision Gigoult du 30 mars 1994 n° 137881, mentionnée dans les tables du recueil Lebon qui renvoient à la décision « Mme Thalamy », le Conseil d'Etat a jugé « qu'il appartenait au pétitionnaire de présenter une demande de permis de construire portant sur l'ensemble des travaux qui ont eu ou qui devaient avoir pour effet de modifier la destination de son local, et non seulement, comme il l'avait fait, une déclaration de travaux concernant la réalisation d'une porte et façade en menuiserie métallique et d'enseignes lumineuses sur un local à usage de garage de sa maison transformé antérieurement sans autorisation en un laboratoire de fabrication de pizzas à emporter ».

Mais, par décision M. et Mme Fernandez du 12 janvier 2007 n° 274362, le Conseil d'Etat a semblé revenir sur cette solution en jugeant que la circonstance qu'un changement de destination ait été réalisé « il y a plusieurs années » dans un bâtiment à usage d'habitation sans autorisation d'urbanisme est sans incidence sur la légalité d'une décision de non-opposition à déclaration portant sur des travaux exemptés de permis de construire (sauf en cas de fraude, si l'on en croit les tables du recueil Lebon). La doctrine a à la fois souligné le caractère très favorable aux constructeurs de cette solution et précisé ses limites⁶⁵.

Puis, par décision du 27 juillet 2009 SCI la Paix n° 305920, le Conseil d'Etat a jugé qu'il incombait au pétitionnaire de présenter une demande de permis de construire portant sur l'ensemble des travaux qui ont eu ou qui devaient avoir pour effet de modifier la destination du sous-sol de son immeuble, impropre à l'habitation, et non seulement, comme il l'avait fait, une déclaration de travaux ayant pour objet, après décaissement du bâtiment, d'agrandir les ouvertures dont bénéficiaient les quatre logements réalisés sans que le changement initial de destination des locaux n'ait fait l'objet d'un permis de construire. Tant la rédaction de cette décision et des conclusions du rapporteur public que le commentaire fait par Jean-Claude Bonichot⁶⁶ laissaient penser que le Conseil d'Etat était revenu à la solution orthodoxe de la décision Gigoult. Pourtant, l'analyse faite aux tables sur cette décision opère une distinction entre les « constructions anciennes », qui relèvent de la jurisprudence Fernandez, et les autres. Ces mêmes tables procèdent à un rapprochement avec la décision Fernandez sur une décision Prouté du 7 juillet 2008 n° 293632⁶⁷. On note que ni ces décisions, ni les tables, ne font référence à l'ancienneté de la construction. On peut penser toutefois qu'il s'agissait dans les deux cas de constructions relativement anciennes (à savoir une grange dans l'espèce jugée en 2003). Les décisions Fernandez et Prouté sont d'ailleurs citées par les rapporteurs publics du Conseil d'Etat⁶⁸.

Dans ces conditions, comme Matthias Guyomar dans un commentaire de cette dernière décision à la revue Droit administratif d'octobre 2009 pages 55 et 56, il semble que l'on doive considérer qu'il y ait, en matière de changement de destination irrégulier, un principe réaffirmé et une exception⁶⁹.

*

Au total, sauf si la construction entre dans les prescriptions de l'article L. 111-12, de la jurisprudence du 3 mai 2011 ou de la jurisprudence Fernandez, lorsque les travaux prennent appui sur une construction non conforme au permis initial, y compris aux prescriptions⁷⁰, ou sur une construction réalisée sans permis alors qu'elle y était soumise⁷¹, ou dont le permis a été annulé⁷², ou dont le permis a été retiré⁷³, les travaux ne peuvent être autorisés que s'ils régularisent l'ensemble de

⁶⁵ Pierre Soler-Couteaux RDI mars/avril 2007 pages 188 et 189 ; Jean-Claude Bonichot, BJD 3/2007 pages 188 à 193

⁶⁶ BJD 4/2009 pages 281 et suivantes

⁶⁷ Jugeant que, « pour l'application des dispositions des articles L. 112-7 et R. 112-2 du code de l'urbanisme au cas d'une demande de certificat d'urbanisme portant sur l'aménagement de bâtiments existants, il y a lieu, pour déterminer la surface hors œuvre nette avant travaux et hors cas de fraude -précision apportée par rapport au précédent jugé le 17/12/03 n° 242448-, de prendre en considération leur mode d'utilisation effectif à la date de la demande, sans qu'il soit besoin de rechercher si ce mode d'utilisation avait été autorisé par la délivrance d'un permis de construire »

⁶⁸ Catherine de Salins sur CE 25/9/09 Commune de Francin n° 307114, mentionnée dans les tables, BJD 6/2 009 page 424 ; Pierre Collin sur CE 3/5/11 n° 320545 précitée, BJC L 7-8/11 page 493

⁶⁹ Voir le rapport du Gridauh relatif aux travaux sur une construction dont la destination a été changée antérieurement sans autorisation et la proposition de modification de l'article L. 111-12 qui en est issue

⁷⁰ CE 1/12/89 n° 75466 publiée au recueil

⁷¹ CAA Lyon 24/2/94 n° 92LY01466

⁷² CE 9/3/84 n° 41314 mentionné dans les tables

⁷³ CAA Lyon 21/1/97 Hugonnot

la construction⁷⁴.

Pour ce faire, la demande ne peut légalement qu'être rejetée car le pétitionnaire doit déposer une demande portant sur l'ensemble de la construction⁷⁵.

Bien entendu, cette dernière ne pourra être satisfaite que si la construction est conforme à la réglementation d'urbanisme en vigueur.

Si tel est le cas, en revanche, l'autorisation peut être sollicitée et obtenue, y compris à titre de régularisation en cas de poursuites judiciaires.

En effet, même si, sur le plan pénal, elle n'efface pas rétroactivement l'infraction, l'autorisation (correspondant aux travaux réalisés ou à des travaux modificatifs destinés à rendre la construction conforme aux règles) permet d'éviter l'obligation de mise en conformité ou même la démolition de la construction.

A cet égard, il a été jugé que la régularisation est toujours possible, sous le contrôle du juge, même lorsque les travaux ont été entièrement exécutés et même en cas de décision de justice (pénale) devenue définitive ordonnant la démolition⁷⁶, bien entendu à condition que les travaux soient conformes aux règles en vigueur.

Enfin, si l'autorisation engendre alors des droits acquis⁷⁷, elle ne dispense pas d'éventuels travaux ultérieurs de devoir respecter la réglementation en vigueur à la date à laquelle ils sont envisagés et non celle en vigueur à la date du permis initial⁷⁸.

Sur certaines de ces questions, on pourra se reporter à une réponse ministérielle récente⁷⁹.

Lorsque la construction existante est régulière ou lorsque son irrégularité ne peut être opposée, il y a lieu d'envisager comme suit les travaux projetés au regard des règles d'urbanisme.

II) Les travaux sur construction existante, lorsque celle-ci n'est pas conforme à la réglementation en vigueur, peuvent être autorisés sous certaines conditions

A- Les travaux sur construction existante ne sont pas toujours en mesure de respecter l'ensemble des règles de fond opposables aux travaux en vue de la réalisation d'une construction nouvelle

On rappelle que, pour la partie démolition du projet, lorsqu'elle est soumise à autorisation (la demande figurant alors soit dans la demande de permis de construire soit dans une demande de permis de démolir distincte), le permis de démolir peut être refusé, ou n'être accordé que sous réserve de l'observation de prescriptions spéciales, si les travaux envisagés sont de nature à compromettre la protection ou la mise en valeur du patrimoine bâti, des quartiers, des monuments et des sites⁸⁰. Il peut aussi être refusé si le projet porte atteinte à une protection patrimoniale édictée par le PLU sur le fondement de l'article L. 123-1-7° du code de l'urbanisme. En revanche, l'article L. 421-8 n'évoquant pas les démolitions, lorsque le permis n'est pas nécessaire, les démolitions ne semblent soumises à aucune règle de fond⁸¹, contrairement à la partie construction du projet.

Pour celle-ci, lorsque la construction est existante dans les conditions analysées ci-dessus, elle suit sur le plan procédural les règles, fixées par le code de l'urbanisme, relatives aux travaux sur

⁷⁴ Décision Thalamy précitée et CAA Paris 29/06/04 n° 00PA03428

⁷⁵ Voir par exemple, CE 3/5/11 précitée

⁷⁶ CE 26/2/01 n°211318 citée au code Dalloz p. 889

⁷⁷ Faisant obstacle à ce qu'un requérant se prévale de l'illégalité du permis initial, CE 6/04/92 n° 871 68 mentionné dans les tables

⁷⁸ CE 19/5/93 n°74771 mentionnée dans les tables

⁷⁹ JO Sénat du 30/07/2009 - page 1896.

⁸⁰ Art. L. 421-6, 2^{ème} alinéa C. Urb.

⁸¹ Il arrive toutefois que les PLU contiennent de telles règles, voir par exemple à Paris, l'article UG 11-5-1° relatif aux bâtiments et éléments protégés par la commune

construction existante. Lorsqu'en outre elle est conforme aux règles opposables en vigueur, l'instruction de la demande d'autorisation d'urbanisme ne présente pas de spécificité sur le fond.

Toutefois, il arrive souvent que la construction existante ne soit pas conforme à ces règles. Cette non-conformité peut en effet provenir soit de la non-conformité du permis initial lui-même devenu définitif⁸², et qui a engendré des droits acquis, soit le plus souvent d'un changement de réglementation⁸³.

Dans ces cas, l'illégalité n'a pas été constatée à l'origine ou n'existait pas, ce qui explique que l'état du droit est le fruit d'un compromis entre la préservation des droits acquis et la nécessité de soumettre les modifications aux nouvelles règles.

B. Les travaux sur construction existante non conforme à certaines règles peuvent être autorisés soit s'ils sont étrangers à ces règles, soit s'ils rendent la construction plus conforme à ces règles ou si des dispositions du plan d'urbanisme le permettent.

Un certain nombre de textes prennent en compte cette problématique⁸⁴.

Mais de façon générale, c'est la jurisprudence qui a fixé les principes relatifs aux règles auxquelles sont soumis les travaux sur construction existante. Ils sont issus de la décision Seklei⁸⁵ en vertu de laquelle « la circonstance qu'une construction existante n'est pas conforme à une ou plusieurs dispositions d'un plan d'occupation des sols régulièrement approuvé ne s'oppose pas, en l'absence de dispositions de ce plan spécialement applicables à la modification des immeubles existants, à la délivrance ultérieure d'un permis de construire s'il s'agit de travaux qui, ou bien doivent rendre l'immeuble plus conforme aux dispositions réglementaires méconnues, ou bien sont étrangers à ces dispositions ».

Le Conseil d'Etat a récemment précisé que, dans l'hypothèse où le permis de construire est relatif à une partie d'un ouvrage indivisible (il peut s'agir bien sûr d'un bâtiment unique mais aussi de plusieurs bâtiments liés par des relations d'interdépendance physique ou fonctionnelle), il y a lieu d'apprécier cette meilleure conformité en tenant compte de l'ensemble de l'ouvrage y compris pour sa partie non incluse dans la demande d'autorisation d'urbanisme⁸⁶.

1-Il en résulte d'abord que lorsque les travaux projetés sont étrangers à la (ou aux) règle(s) méconnue(s) du PLU, ils peuvent être autorisés⁸⁷.

⁸² CE 27/4/94 n° 128478 mentionnée dans les tables, pour un permis initial autorisant un empiètement sur une zone inconstructible

⁸³ CE 29/7/83 n° 36646 mentionnée dans les tables

⁸⁴ 1-Art. L. 111-3 C. Urb. : « La reconstruction à l'identique d'un bâtiment détruit par un sinistre (membre de phrase remplacé par « ou démolé depuis moins de dix ans » par l'article 9 de la loi n°2009-526 du 12/5/09 de simplification et de clarification du droit et d'allègement des procédures) est autorisée nonobstant toute disposition d'urbanisme contraire, sauf si la carte communale ou le plan local d'urbanisme en dispose autrement, dès lors qu'il a été régulièrement édifié ; peut également être autorisée, sauf dispositions contraires des documents d'urbanisme et sous réserve des dispositions de l'article L. 421-5, la restauration d'un bâtiment dont il reste l'essentiel des murs porteurs lorsque son intérêt architectural ou patrimonial en justifie le maintien et sous réserve de respecter les principales caractéristiques de ce bâtiment ».

2-Art. L. 123-5 C. Urb. : « L'autorité compétente pour délivrer le permis de construire peut, par décision motivée, accorder des dérogations à une ou plusieurs règles du plan local d'urbanisme pour permettre : la reconstruction de bâtiments détruits ou endommagés à la suite d'une catastrophe naturelle survenue depuis moins d'un an, lorsque les prescriptions imposées aux constructeurs en vue d'assurer la sécurité des biens et des personnes sont contraires à ces règles ; la restauration ou la reconstruction d'immeubles protégés au titre de la législation sur les monuments historiques, lorsque les contraintes architecturales propres à ces immeubles sont contraires à ces règles. »

⁸⁵ CE 27/5/88 n° 79530, publiée au recueil

⁸⁶ « Il ressort du dossier soumis aux juges du fond que, sur le territoire de la commune de Montigny-le-Bretonneux, les quinze pylônes de la ligne électrique à haute tension « Elancourt-Mérantais », installés en 1958, et constituant, par nature, un ouvrage indivisible, se trouvaient en contrariété avec la servitude de reculement rendue applicable sur la voie publique par l'article UG 6 du plan d'occupation des sols de la commune approuvé en 1992 ; que le projet consistant à aménager le pylône n° RD 22 en pylône aérosouterrain avait pour objet l'enfouissement des quatorze autres pylônes ; que si cet enfouissement n'était pas inclus dans le permis de construire parce qu'il ne nécessitait pas d'autorisation, il faisait partie du même aménagement de l'ouvrage ; que, par suite, en jugeant que la conformité à l'article UG 6 du plan d'occupation des sols devait s'apprécier au regard du seul pylône n° RD 22, sans tenir compte des modifications apportées à l'ensemble de l'ouvrage constitué par la ligne électrique, la cour administrative d'appel de Versailles a entaché son arrêt d'une erreur de droit » (CE 9/7/08 Ministre des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer n°284831 mentionnée dans les tables du recueil)

⁸⁷ « Un permis portant changement de destination de volumes déjà construits et modification de la répartition entre surface hors œuvre brute et surface hors œuvre nette, sans aggraver l'illégalité d'emprise affectant le permis initial devenu définitif, porte sur des dispositions étrangères aux règles d'emprise méconnues par le permis initial » (CE 27/4/94 précitée)

Mais ne sont étrangers à la règle méconnue que des travaux sans rapport avec l'objet de cette règle⁸⁸, ce qui arrive en pratique rarement⁸⁹.

2- Dans le cas contraire⁹⁰, les travaux peuvent être autorisés s'ils rendent l'immeuble plus conforme aux règles méconnues ou si des dispositions du plan d'urbanisme spécialement applicables à la modification des immeubles existants le permettent.

La formule générale de la jurisprudence s'applique donc, sauf si les documents d'urbanisme contiennent des règles propres aux travaux sur construction existante. Si la formulation de la jurisprudence n'exclut pas en principe que ces règles soient plus strictes que la formule générale, la jurisprudence semble plutôt ouvrir au pouvoir réglementaire local la possibilité de permettre une plus grande « constructibilité » sur les constructions existantes, et ce pour ne pas leur opposer de façon inadéquate les règles, édictées postérieurement à leur réalisation, applicables aux nouvelles constructions. Ce sont alors ces règles qui sont appliquées par le juge (voir le rapport précité).

A cet égard, lors de la dernière révision du plan d'urbanisme de Paris, il est apparu que la formule générale reprise par le POS de Paris bloquait certaines opérations sur construction existante d'une façon qui n'apparaissait pas justifiée. Or, ces opérations sont très fréquentes à Paris. C'est pourquoi le PLU, dont la modification est entrée en vigueur le 23 novembre 2009, contient de nombreuses dispositions qu'il est en conséquence intéressant de citer à titre d'exemple.

a- En premier lieu, le PLU de Paris permet désormais, de façon générale, des travaux qui, bien que ne rendant pas l'immeuble plus conforme, n'aggravent pas sa non conformité⁹¹ à la (ou aux) règle(s) méconnue(s), formule qui paraît plus appropriée que celle de la jurisprudence car certains travaux, tout en n'étant pas étrangers aux règles méconnues compte tenu du caractère restrictif de la notion, ne sont pas susceptibles de rendre la construction plus conforme à ces règles.

Titre VI - Application du règlement aux constructions existantes 1° Dispositions générales : Lorsqu'une construction existante n'est pas conforme aux dispositions applicables dans la zone où elle se situe, l'autorisation d'exécuter des travaux ne peut être accordée que pour des travaux qui n'aggravent pas la non-conformité de la construction avec ces dispositions ou sont sans effet à leur égard.

Cinquième proposition : il pourrait être envisagé de codifier la formule suivante : « La circonstance qu'une construction existante n'est pas conforme à une ou plusieurs dispositions d'un document d'urbanisme ne s'oppose pas, en l'absence de dispositions de ce document spécialement applicables à la modification des constructions existantes, à la délivrance d'un permis de construire ou d'une non-opposition à déclaration préalable s'il s'agit de travaux qui, ou bien n'aggravent pas la non-conformité de la construction (ou ne portent pas une atteinte supplémentaire) aux dispositions réglementaires méconnues, ou bien sont étrangers à ces dispositions ».

b- En second lieu, le PLU de Paris permet même, sous les conditions qu'il fixe, la réalisation de certains travaux aggravant la méconnaissance des règles en vigueur. Ainsi, il contient, d'une part, des dispositions générales de deux sortes : « mise aux normes » en matière d'accessibilité aux personnes à mobilité réduite, d'hygiène, d'isolation phonique ou thermique ou de sécurité et diverses règles relatives notamment aux changements de destination, ou travaux visant à améliorer la performance énergétique ou à développer la production d'énergie renouvelable dans les constructions (1), et d'autre part, des règles spécifiques (2).

1- Règles générales :

⁸⁸ Voir les conclusions de MM. Casanova et Abraham sur les arrêts du 27/4/94 précité et 14/2/96 ci-dessous renvoi 87

⁸⁹ Voir notamment le rapport de J.F. Inserguet dans le cadre du séminaire du Gridauh sur l'écriture des PLU : problèmes généraux, fiche 6

⁹⁰ « Les travaux autorisés par le maire, en tant qu'ils comportaient la surélévation de la toiture du bâtiment implanté en méconnaissance des dispositions du règlement du plan d'occupation des sols relatives à l'implantation des constructions par rapport aux limites séparatives, n'étaient pas étrangers auxdites dispositions » (CE 15/5/92 n° 90397 mentionnée dans les tables) ; « Pavillon non conforme aux dispositions du règlement du plan d'occupation des sols déterminant le nombre de places de stationnement que doit comporter ce type de constructions en fonction de leur surface ; l'augmentation de la superficie de ce pavillon ne peut être regardée comme étrangère à l'application de ces règles » (CE 14/2/96 n° 152895 mentionnée dans les tables)

⁹¹ Ou qui ne porte pas une atteinte supplémentaire, comme pour la jurisprudence relative au permis modificatif (CE 26/7/82 n° 23604 publié au recueil)

(Suite du Titre VI) : ...Peuvent être autorisés, pour tout type de constructions :

-des travaux limités visant exclusivement à assurer la mise aux normes des constructions en matière d'accessibilité, d'hygiène, d'isolation phonique ou thermique ou de sécurité, qu'ils soient ou non conformes aux articles 6, 7, 8, 9, 10, 11-2 et 3, 12 ou 13.

On note que l'article 44 de la loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 « de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion » reprend cette idée en matière d'accessibilité en créant un cinquième alinéa de l'article L. 123-5 du code de l'urbanisme⁹². L'aménagement des logements existants pour les rendre accessibles et habitables par des personnes handicapées se heurte, en effet, parfois à l'impossibilité de modifier notamment la surface ou le volume des constructions, du fait des règles d'urbanisme locales. Le décret annoncé qui organisera la procédure devrait préciser que le maire devra recueillir l'avis de la commission d'accessibilité, pour vérifier que la dérogation demandée est bien indispensable pour permettre l'accessibilité aux personnes handicapées.

-des travaux visant à améliorer la performance énergétique ou à développer la production d'énergie renouvelable dans les constructions, qu'ils soient ou non conformes aux articles 6, 7, 8, 9, 12 ou 13.

Il convient de mentionner en outre à ce stade les dispositions des articles 10-1-4 et 11 autorisant les saillies constituées par les dispositifs destinées à économiser de l'énergie ou à produire de l'énergie renouvelable.

Ces dispositions, limitées aux travaux sur construction existante, ne rendent pas sans objet celles, issues de la loi dite « Grenelle II », qui imposent à l'autorité compétente d'écarter l'application des règles d'urbanisme lors de l'installation de certains dispositifs concourant au développement durable, avec toutefois un garde-fou pour assurer l'insertion de ces dispositifs dans le milieu environnant et des exceptions dans les secteurs ou bâtiments protégés, lesquelles s'appliquent en effet implicitement aussi aux constructions nouvelles⁹³.

2 – Secteurs ou règles spécifiques

a-(suite du titre VI) 2° Dispositions particulières : Peuvent également être autorisés, dans les secteurs faisant l'objet d'orientations d'aménagement énumérés ci-après, des travaux d'amélioration des conditions d'habitabilité d'immeubles de logements existants, qu'ils soient ou non conformes aux articles UG.6,UG.7, UG.8, UG.10, UG.11.2, UG.11.3, UG.13.

b- Changements de destination de locaux présentant des difficultés au regard des règles de prospect et de gabarit (articles 7, 8 et 10) : exemple de l'article 7 relatif à l'implantation des constructions par rapport aux limites séparatives.

Lorsqu'une façade ou une partie de façade à édifier en vis-à-vis d'une limite séparative... comporte une ou plusieurs baies constituant l'éclairage premier de pièces principales, elle doit respecter, au droit de cette limite, un prospect minimal de 6 mètres...Toute pièce principale doit être éclairée par au moins une baie comportant une largeur de vue égale à 4 mètres au minimum. Toutefois, lorsque l'expression d'une recherche architecturale le justifie, une largeur inférieure à 4 mètres peut être admise à condition que la profondeur du redent créé n'excède pas la moitié de cette largeur. Toutefois, les changements de destination de locaux non conformes à ces normes (prospect et largeur de vue) peuvent être admis à condition qu'après travaux, les locaux présentent des conditions d'hygiène, de sécurité et d'éclairage satisfaisantes et, s'ils sont occupés par de l'habitation, répondent aux normes du logement décent. Cette possibilité n'existe que pour les locaux achevés à la date d'entrée en vigueur du présent règlement.

Cette dernière disposition permet désormais d'autoriser légalement à Paris des travaux emportant changement de destination, même sans modification d'aspect extérieur, dès lors que les prospects et les gabarits liés aux vues n'étaient pas ou plus conformes aux règles édictées par le plan (exemple des changements de destination d'anciens locaux d'activité en habitation avec création de vues ou transformation de vues secondaires en vues principales générant des prospects et des gabarits proches mais non conformes aux règles).

c- Travaux non conformes aux règles de hauteur : article 10-1 relatif au plafonnement des hauteurs

3° Des signaux architecturaux, justifiés par la nécessité de repérer ou exprimer symboliquement des constructions ou installations nécessaires au service public ou d'intérêt collectif, notamment à caractère culturel ou culturel, peuvent être admis en dépassement localisé de la cote résultant de l'application des dispositions du présent article, à l'exception des fuseaux de protection du site. Le dépassement de cette cote ne peut excéder 15 mètres.

4° Travaux sur les constructions existantes : certains éléments de construction à caractère technique (machineries d'ascenseurs, chaufferies, conduits de cheminées, armoires relais d'installations d'émission ou de diffusion, antennes...), ainsi que les édicules d'accès et les dispositifs de sécurité nécessaires, peuvent être admis en dépassement localisé de la hauteur

⁹² « L'autorité compétente pour délivrer le permis de construire peut, dans des conditions définies par décret en Conseil d'Etat, accorder des dérogations à une ou plusieurs règles du plan local d'urbanisme ou du document d'urbanisme en tenant lieu pour autoriser des travaux nécessaires à l'accessibilité des personnes handicapées à un logement existant. »

⁹³ Art. L. 111-6-2 et R. 111-50 C. Urb.

atteinte par les constructions, ainsi que de la cote résultant de l'application du présent article UG.10, à condition :
-que ces éléments, édifices ou dispositifs ne soient pas constitutifs de surface hors œuvre nette supplémentaire au-dessus de la cote résultant de l'application du présent article UG.10,
-que leur aspect architectural soit satisfaisant au regard des dispositions de l'article UG.11 ci-après.

c- Travaux non conformes aux normes d'espaces libres et de pleine terre (article 13-1-2, 3°) : Les travaux conservant la majeure partie du bâti existant sur un terrain dont l'occupation n'est pas conforme aux dispositions énoncées au § 1° ou 2° ci-avant sont admis à condition qu'ils ne diminuent pas la surface végétalisée pondérée totale calculée sur l'ensemble du terrain avant travaux (Voir calcul indiqué au § 1° ci-avant) et que les espaces libres après travaux fassent l'objet d'un traitement de qualité.

Cet article, qui rappelle l'article 257 du code général des impôts relatif à l'assujettissement à la taxe sur la valeur ajoutée cité en introduction, utilise ses propres critères pour distinguer les travaux pouvant bénéficier de cette règle alternative (ceux conservant la « majeure partie » du bâti) et les autres. En conséquence, certains travaux pourront être regardés comme aboutissant à la reconstruction au sens de la jurisprudence et bénéficier de ces dispositions, et inversement.

d- UG 12.2 - Norme de stationnement (des véhicules à moteur) applicable aux constructions à usage d'habitation : Cette norme ne s'applique pas aux surfaces des planchers existants, y compris ceux faisant l'objet d'un changement de destination soumis à permis de construire.

e- UG 12.3 - Stationnement des vélos et poussettes : Les normes déterminant la surface des locaux fermes à réserver au stationnement des vélos et des poussettes s'appliquent, sauf impossibilité, à la création (et donc pas aux surfaces existantes, même en cas de changement de destination soumis à permis de construire) de surfaces hors œuvre nettes de plus de 250 m².

On le voit, le pouvoir réglementaire local, qui possède une marge de manœuvre importante en la matière, doit, notamment en zone urbaine où la densification est généralement perçue comme la meilleure réponse à apporter au besoin de logements dans le respect des principes du développement durable, y porter une attention particulière.

*

(*) Rappel des propositions de codification de la jurisprudence, avec modification, au code de l'urbanisme (nouvel article L. 111-12)

« Une construction est existante au sens du présent code, et le demeure suite à des travaux projetés, lorsque la plupart des éléments essentiels du gros œuvre (ou lorsque la majorité des fondations ou des éléments hors fondations déterminant la résistance et la rigidité de l'ouvrage ou de la consistance des façades hors ravalement) de cette construction existent à la date de la demande, et qu'ils ne sont pas en majeure partie (ou « et qu'elle n'est pas ») reconstruits (e) par le projet ;

Sauf à ce que les travaux sollicités sur une construction existante en soient dissociables, celle-ci doit en principe, pour pouvoir bénéficier du régime des travaux sur construction existante, avoir été régulièrement édifiée ;

Sauf preuve contraire produite par l'administration ou par un tiers, une construction est regardée comme régulière lorsqu'elle a été (entièrement) réalisée et /ou modifiée avant le 1^{er} janvier 1977 ;

Sans préjudice des dispositions qui précèdent, lorsqu'une construction est achevée ou a été modifiée depuis plus de dix ans, le refus de permis de construire ou l'opposition à déclaration préalable ne peut être fondé sur l'irrégularité de la construction au regard du droit de l'urbanisme ;

Les dispositions de l'alinéa précédent ne sont pas applicables :

- a) Lorsque la construction est de nature, par sa situation, à exposer ses usagers ou des tiers à un risque de mort ou de blessures de nature à entraîner une mutilation ou une infirmité permanente ;
- b) Lorsqu'une action en démolition a été engagée dans les conditions prévues par l'article L. 480-13 ;
- c) Lorsque la construction est située dans un site classé en application des articles L. 341-2 et suivants du code de l'environnement ou un parc naturel créé en application des articles L. 331-1 et suivants du même code ;
- d) Lorsque la construction est sur le domaine public ;

- e) Lorsque la construction a été réalisée ou modifiée de façon substantielle sans permis de construire;
- f) Dans les zones visées au 1° du II de l'article L. 562-1 du code de l'environnement ;

Toutefois, dans l'hypothèse d'une construction à l'égard de laquelle aucune action pénale ou civile n'est plus possible, l'autorité compétente a la faculté, après avoir apprécié les différents intérêts publics et privés en présence au vu de cette demande, d'autoriser, parmi les travaux demandés, ceux qui sont nécessaires à sa préservation et au respect des normes ;

Sans préjudice des dispositions des articles L. 111-3 et L. 123-5 du présent code, la circonstance qu'une construction existante n'est pas conforme à une ou plusieurs dispositions d'un document d'urbanisme ne s'oppose pas, en l'absence de dispositions de ce document spécialement applicables à la modification des constructions existantes, à la délivrance d'un permis de construire ou d'une non-opposition à déclaration préalable s'il s'agit de travaux qui, ou bien n'aggravent pas la non-conformité de la construction aux dispositions réglementaires méconnues, ou bien sont étrangers à ces dispositions ».

*

Enfin il conviendrait d'ajouter, au titre de la composition des dossiers de demandes d'autorisation d'urbanisme portant sur les constructions existantes, que ces dossiers doivent comprendre les autorisations dont ces constructions ont fait l'objet⁹⁴.

⁹⁴ Voir Francis POLIZZI, « Evaluation de la nouvelle procédure d'instruction des autorisations d'urbanisme », AJDA 26 janvier 2009 page 81 ; « Composition du dossier d'autorisation d'urbanisme : comment sortir de l'ambiguïté actuelle ? » BJDJ 4/2011 pages 261 à 270