

## **PERMIS DE CONSTRUIRE OU DECLARATIONS PREALABLE DE TRAVAUX**

**Par Charles LUPO**  
Avocat Associé

L'abondance de la jurisprudence traitant des questions relatives aux permis de construire et régies par l'article R 421-14 du Code de l'Urbanisme et de la déclaration préalable régie par l'article R 421-17 du Code de l'Urbanisme témoigne de la difficulté parfois à définir la procédure adaptée en fonction des travaux envisagés.

La question posée au ministre par un député souligne cette difficulté.

Texte de la question :

*« Monsieur Alain MARC attire l'attention de Monsieur le Secrétaire d'Etat chargé du logement et de l'urbanisme sur le fait de savoir si la simple transformation d'une fenêtre en porte fenêtre avec l'adjonction sur façade d'un balcon inférieur à 20 m<sup>2</sup> doit faire l'objet d'une déclaration préalable de travaux aux sens a) de l'article R421-17 du Code de l'Urbanisme, ou d'un permis de construire au sens des dispositions c) de l'article R421-14 du Code de l'Urbanisme, étant observé que ces travaux ne s'accompagnent d'aucune modification du volume du bâtiment.*

*En effet, des hésitations apparaissent dans le traitement de ce type de dossier par les services de l'urbanisme. Il demande donc de bien lui apporter des précisions sur ce point. »*

Texte de la réponse :

*« L'article R421-14 c) du Code de l'Urbanisme prévoit qu'un permis de construire doit être déposé pour la réalisation de travaux sur une construction existante consistant en la création ou l'agrandissement d'une ouverture sur un mur extérieur, dès lors que ces travaux s'accompagnent d'une modification du volume de la construction.*

*L'article R421-17 a) du même Code précise quant à lui que les travaux modifiant l'aspect extérieur d'une construction existante doit faire l'objet d'une déclaration préalable.*

*Au vu des dispositions des articles précités, la transformation en façade d'une fenêtre en porte fenêtre, dès lors qu'elle s'accompagne de la création d'un balcon de moins de 20 m<sup>2</sup> ne constitue pas une modification du volume de ce bâtiment, mais une simple modification de son aspect extérieur.*

*Aussi les travaux consistant en l'agrandissement d'une fenêtre et la création d'un balcon sont soumis à une déclaration préalable, dès lors qu'ils ne s'accompagnent pas d'une modification du volume de la construction ou que la construction du balcon ne dépasse pas 20 m<sup>2</sup> ».*

On comprend que la question ait été posée car le cas pratique soumis au député concerne l'article R421-14 c disposant qu'un permis de construire est obligatoire pour « les travaux ayant pour effet de modifier le volume du bâtiment et de percer ou d'agrandir une ouverture sur un mur extérieur ».

Il concerne également l'article R421-17 du Code de l'Urbanisme qui soumet les travaux à une simple déclaration préalable dès l'instant où ils ont pour effet la simple construction d'une surface hors œuvre brute supérieure à 2 m<sup>2</sup> et inférieure ou égale à 20 m<sup>2</sup>.

Dans le cas pratique évoqué, la déclaration préalable apparaissait applicable, mais l'agrandissement d'une fenêtre et la construction d'un balcon ont pu laisser penser qu'un permis de construire était nécessaire.

La question est donc tranchée au niveau du Ministre, mais il s'agit d'une interprétation à usage des fonctionnaires de l'administration relevant de son département ministériel.

On connaît la force juridique relative des réponses ministérielles aux questions écrites des parlementaires.

Le Juge ne demeure en aucune manière lié à l'interprétation donnée par le Ministre.

C'est dire que le contentieux déjà surabondant qui existe sur le sujet n'est pas prêt de se tarir.

Pourtant, l'ordonnance N°2005-1527 du 8 décembre 2005 (JO du 09/12/2005), et le décret N°2007-18 du 5 janvier 2007 (JO du 06/01/2007), portant réforme du permis de construire et des autres autorisations d'urbanisme, comportent une réelle volonté de clarification.

C'était d'ailleurs le vœu du gouvernement qui souhaitait mettre en place des dispositions simplifiées, pour toutes les procédures d'utilisation du sol.

C'est en effet, par la loi du 9 Décembre 2004 que le gouvernement agissant par ordonnances a été autorisé à :

- redéfinir le champ d'application des règles de délivrance de déclaration et autorisation d'utiliser le sol,
- regrouper les procédures de délivrance de ces actes,
- redéfinir les procédures de contrôles de la conformité de travaux ;

Il faut rappeler que sous l'empire des dispositions du Code de l'Urbanisme, dans leur rédaction antérieures au 1<sup>er</sup> octobre 2007, date d'entrée en vigueur de la réforme initiée par l'ordonnance du 8 décembre 2005 et le décret du 5 janvier 2007, le champ d'application des autorisations d'urbanisme était déterminée à partir des procédures de contrôle :

- permis de construire,
- déclaration de travaux exigibles pour les travaux exemptés du permis de construire,
- permis de démolir et dispositions relatives au mode particulier d'utilisation du sol (clôture, installation et travaux divers, camping et stationnement des caravanes, habitations légères de loisirs, remontées mécaniques et aménagement de domaine skiable)

L'ordonnance du 8 décembre 2005 et le Décret du 5 janvier 2007 aborde le champ d'application des autorisations d'urbanisme à partir du mode d'occupation du sol.

Le titre de la partie réglementaire du Code comprend des « dispositions communes aux diverses autorisations et aux déclarations préalables ». Il prévoit expressément un « champ d'application », en déterminant 4 types principaux d'utilisation du sol :

- les constructions nouvelles,
- les travaux exécutés sur des constructions existantes ainsi que les changements de destination de ces constructions,
- les travaux, installations et aménagement affectant l'utilisation du sol,
- les démolitions des constructions existantes ;

En principe avec les aménagements apportées par l'ordonnance et le décret chacun doit pouvoir à partir des projets de travaux envisagés s'orienter vers un permis de construire ou une déclaration préalable, voire se dispenser de toute formalité et sur ce dernier point les articles L 421-5, R 421-2 et suivants et R 425-23 et suivants du Code de l'Urbanisme prévoient des dispenses fondées sur une série de considérations, parmi lesquelles la nature ou la très faible importance des constructions.

### **LES CONSTRUCTIONS NOUVELLES (ART R 421-1 A R421-8)**

Il n'y a pas de définition de la notion de construction nouvelle.

L'article L 421-1 prévoit qu'une construction entre dans son champ d'application même si elle ne comporte pas de fondations.

L'art L 421-1 soumet toutes constructions nouvelles au permis de construire à l'exception des constructions visées aux articles R 421-2 à R 421-8. dispensées de toutes formalités et des constructions visées aux articles R 421-9 à R 421-12 qui doivent faire l'objet de déclaration préalable.

Sont dispensées de toutes formalités :

- les canalisations, lignes et câbles souterrains,(art R 421-4)
- les constructions imposant le secret pour des raisons de sécurité (article R 421-8)
- les constructions maintenues en place pour une courte durée et les constructions temporaires compte tenu de l'usage auquel elles sont destinées (article R 421-5 a et article R 425-b)

Il faut mentionner également les immeubles classés au titre des monuments historiques (article L 425-5), les ouvrages et installations de stockage souterrain de gaz fluide ou déchet (article R 425-24), les dispositifs de publicité ou d'enseigne et pré enseigne (art R 425-29).

Pour ces trois catégories le contrôle est assuré par une autre autorité.

Il faut inclure dans les dispenses de formalités et, pour répondre aux préoccupations pratiques :

- les habitations légères de loisirs (art R 111-31)
- les éoliennes (art R 421-2 c)
- les piscines (art R 421-2 d). Mais attention la dispense ne concerne que les petites piscines inférieures à 10 M<sup>2</sup> (déclaration préalable pour superficie comprise entre 12 et 100 m<sup>2</sup>)
- les châssis et serres (art R 421-2 e)
- les caveaux et monuments funéraires (art R 421-2 i)
- les ouvrages et accessoires des lignes de distribution d'énergie électrique (art R 421-9 d)
- les ouvrages d'infrastructure terrestre maritime ou fluviale (R 421-3)
- le mobilier urbain (art R 421-25)
- les murs autre que les murs de clôtures (si hauteur inférieure à 2 m art R 421-2f)
- les constructions :
  - o dont la hauteur est inférieure à 12 m (art R421-2a)
  - o dont la SHOB est inférieure à 2 m<sup>2</sup> (art R421-2a).

Il faut signaler également au niveau des dispenses totales de formalités, à propos des constructions nouvelles, réserve étant faite pour le secteur sauvegardé :

- les constructions édifiées pour les besoins d'une manifestation culturelle, commerciale, touristique ou sportive (art R421-5 et R 421-6 ) limitées à un an,
- les constructions nécessaires au maintien des activités économiques ou des équipements existants à condition de ne pas excéder un an (art R 421-5 c),
- les constructions nécessaires au relogement de personnes victimes d'un sinistre (art R 421-5 a),
- les classes démontables installées pour pallier les insuffisances temporaires (art R 421-5 b)

Enfin il convient de citer certains ouvrages spéciaux dispensés de formalités sous conditions :

- les chapiteaux en toile (voir la rep min n°31671 : JOAN Q 25 SEPT 2000 p 5539 qui les soumet à permis de construire selon leur importance)
- les structures gonflables (leur situation varie selon le temps d'exposition. Cependant une structure destinée à abriter temporairement des tennis doit faire l'objet d'un permis de construire.)
- les panneaux solaires (mais dans le cas où ils ne créent aucune SHON et ont une hauteur inférieure à 12 m.(art R421-11 et voir rep min n°9597 :JOAN Q 1<sup>o</sup> Juillet 2008 p 5675). Ils relèvent de la déclaration préalable s'ils modifient l'aspect extérieur de l'immeuble (rep min n°1197 J O Sénat Q 31 Janvier 2008 p 195 ou s'ils sont situés dans un périmètre protégés. Cette question de l'implantation des panneaux suscite de nombreux conflits avec l'architecte des bâtiments de France (rep min n°13996 JOAN Q 18 Mars 2008.)
- les dalles et terrasses (sauf si elles comportent des superstructures auquel cas un permis de construire est exigé.)

## **TRAVAUX SUR EDIFICES EXISTANTS (ART R 421-13 ET SUIVANTS)**

Le principe est la dispense de toutes formalités.(art R 421-13 al 1)Par exception ils seront soumis a permis de construire (art R 421-13 a) ou à déclaration préalable.(art R 421-13 b). Rappelons que les travaux d'entretien et de réparations ne sont soumis à aucune formalités.(art R 421-14 et R 421-17 )

### ➤ **LE PERMIS DE CONSTRUIRE :**

- La création d'une extension dont la SHOB (surface hors œuvre brute) est supérieure à 20m<sup>2</sup> (art L421-14 a) nécessite un permis de construire. Par extension il faut entendre des agrandissements des surfaces au sol ou en élévation.
- La modification des structures porteuses ou de la façade d'un bâtiment (art R421-14 b)
- La modification du volume d'un bâtiment accompagnée du percement ou de l'agrandissement d'une ouverture sur un mur extérieur (art R 421-14 c)

### ➤ **LA DECLARATION PREALABLE :**

- Les travaux de ravalement et les travaux visant à modifier l'aspect extérieur d'un bâtiment (art R 421 -17 a) et à ce sujet sont considérées comme affectant l'aspect extérieur de l'immeuble :
  - l'édification d'une véranda sur partie privative
  - des travaux d'isolation extérieure
  - l'installation d'une loggia
  - l'installation de climatiseurs dépassant les fenêtres même si elles ne donnent pas sur une rue (selon jurisprudence citée par P. BOULISSET, B. CITEAU et L. LEGIER)
- les travaux ayant pour effet de créer une SHOB supérieure à 2m<sup>2</sup> et n'excédant pas 20m<sup>2</sup>(art R 421-17 f)
- les travaux ayant pour effet de transformer plus de 10m<sup>2</sup> de SHOB en SHON (art R 421-7 g)

Ce rappel concernant la déclaration préalable serait incomplet si n'était pas indiqué l'innovation

Introduite dans la loi à savoir l'interdiction du retrait (art L 424-8). Antérieurement, le silence gardé de l'administration après une déclaration de travaux passé le délai d'un mois emportait accord, mais cet accord pouvait être retiré ce qui est désormais impossible

## **LES CHANGEMENTS DE DESTINATION DES CONSTRUCTIONS EXISTANTES.**

Auparavant ils étaient soumis à permis de construire. Désormais ils y sont soumis dans la mesure où ils s'accompagnent d'une modification des structures porteuses ou de la façade d'un bâtiment (art R 421-14 b).

Les cas sont limitativement énumérés à l'art R 123-9)

## **LES TRAVAUX, INSTALLATIONS, ET AMENAGEMENTS AFFECTANT L'UTILISATION DU SOL**

La dispense de formalités demeure le principe (art R 421-18). cependant des exceptions existent et sont limitativement prévues auxquelles sont applicables un permis d'aménager (art R 421-18 a) ou la déclaration préalable (art R 421-18b).

## **LES TRAVAUX DE DEMOLITIONS (ART L 421-3)**

- les travaux soumis à permis de démolir ( art R 421-17)
- les permis dispensés de formalités.(art R 421 – 29)

L'objectif annoncé de simplification en présentant la réforme a-t-il été atteint ? On peut le penser.

Auparavant on comptait onze types d autorisations de construire avant la réforme qui comptait également quatre types de déclarations. Désormais un permis de construire, un permis d'aménager et un permis de démolir coexistent.

Mais en dépit des soins apportés la loi reste toujours sujette à interprétation. Le nombre des questions écrites soumises aux parlementaire en témoigne .L'application de l'art L 421-1 engendre un contentieux important et la jurisprudence n'est pas unifiée. Comment le serait-elle d'ailleurs puisque le contentieux de l'urbanisme intéresse les juridictions administratives, les juridictions civiles et répressives.

**Charles LUPO**  
Avocat Associé