

## [Jurisprudence] L'extension du champ du permis de construire modificatif apporte une nouvelle pierre à l'édifice de la sécurisation des opérations de construction

Réf. : CE sect., 26 juillet 2022, n° 437765, publié au recueil Lebon [N° Lexbase : A10348DN](#)

**N2619BZZ**



par **Isabelle Arnold, directrice générale adjointe, Cheuvreux Nice**

le 21 Septembre 2022

**Mots clés** : permis de construire • permis modificatif • nature du projet • conception générale du projet • économie générale

**Par une décision rendue le 26 juillet 2022, la section du contentieux du Conseil d'État, statuant sur un pourvoi en annulation à l'encontre d'un jugement du tribunal administratif de Montreuil, parachève quarante ans de jurisprudence sur le champ d'application du permis modificatif, tout en l'alignant sur celui du permis de régularisation récemment « revisité ».**

Les faits du litige étaient les suivants : la requérante avait demandé au tribunal administratif de Montreuil d'annuler pour excès de pouvoir l'arrêté de 2018 par lequel le maire avait délivré à son voisin un permis de construire accordé en 2015 pour la construction de deux bâtiments à destination de logements, puis en juin 2019, un permis modificatif apportant divers amendements au projet initial consistant en la jonction des deux bâtiments initiaux en une seule construction par un escalier couvert commun et la surélévation du bâtiment par une terrasse emportant création de 4 m<sup>2</sup> de SDP. Les deux décisions contestées devant le tribunal administratif de Montreuil ont été rejetées par deux jugements rendus en 2016 et 2019. Le premier étant devenu définitif, la requérante s'est pourvue en cassation contre celui portant sur le permis modificatif (n° 1900007) en soutenant notamment que les modifications impliquaient de revoir l'économie générale du projet et relevaient par conséquent du régime du nouveau permis qui n'avait pas été mis en œuvre.

L'affaire portée devant la section du contentieux offre au Conseil d'État l'occasion de se prononcer sur la question de l'extension du champ matériel du régime du permis modificatif - question qui se pose aujourd'hui avec une acuité toute particulière en raison notamment des objectifs de sécurisation des autorisations d'urbanisme poursuivis tant par le pouvoir législatif et le pouvoir réglementaire que la jurisprudence depuis ces dernières années. Le Conseil d'État avait

récemment ouvert la voie de cette évolution en étendant d'abord le champ du permis de régularisation que le juge peut décider d'imposer dans le cadre d'une annulation partielle du permis (C. urb., art. L. 600-5 [N° Lexbase : L0035LNM](#)) ou dans le cadre d'un sursis à statuer (C. urb., art. L. 600-5- 1 [N° Lexbase : L0034LNL \[1\]](#)), dans une décision du 17 mars 2021 [\[2\]](#).

Poursuivant ce qui avait été engagé en mars 2021 et sur invitation de son rapporteur public, le Conseil d'État a donc jugé le 26 juillet 2022 que : « l'autorité compétente, saisie d'une demande en ce sens, peut délivrer au titulaire d'un permis de construire en cours de validité un permis modificatif, tant que la construction que ce permis autorise n'est pas achevée, **dès lors que les modifications envisagées n'apportent pas à ce projet un bouleversement tel qu'il en changerait la nature même** ».

Nous reviendrons sur les apports de cette décision après un rappel sur le régime du permis modificatif qui a traversé - jour pour jour - quarante ans de jurisprudence administrative.

## I. Les origines du permis modificatif et de son champ d'application

Rappelons que la faculté de solliciter un permis modificatif n'est aujourd'hui encore prévue par aucun texte législatif ou réglementaire (exception faite de l'arrêté codifié à l'article A 431-7 du Code de l'urbanisme [N° Lexbase : L2086KI4](#)) ; il s'agit d'une faculté issue de la pratique, reconnue par la doctrine administrative (circulaire n° 73-58 du 16 mars 1973 [\[3\]](#)), puis consacrée par la jurisprudence « Le Roy », rendue le 26 juillet 1982 [\[4\]](#), pour répondre à des préoccupations pratiques liées aux évolutions de la vie d'un projet immobilier. Des sujétions techniques, des contraintes économiques et/ou matérielles non prévues au moment du dépôt de la demande conduisent en effet souvent le bénéficiaire d'une autorisation à faire évoluer son projet après avoir obtenu son autorisation et/ou en cours de réalisation des travaux.

Dans sa décision fondatrice de 1982, le permis modificatif était défini comme « un droit de construire juridiquement distinct du précédent, modifiant l'étendue d'un droit déjà acquis [\[5\]](#) ». Le permis modificatif constitue une décision autonome de celle initialement délivrée et par conséquent ne rouvre pas de nouvelles voies ou délais de recours pour contester le permis initial devenu définitif. Par ailleurs, sa légalité est appréciée au jour de sa délivrance.

Pendant les quarante dernières années, la jurisprudence et la doctrine administrative ont conditionné le recours au permis modificatif aux trois conditions cumulatives suivantes :

- il fallait d'abord que le permis originel soit toujours en cours de validité ;
- il fallait ensuite que les travaux ne soient pas encore achevés ;
- il fallait enfin que l'objet de la ou des modifications n'emporte(nt) pas « atteinte à la conception générale du projet » ou n'en « bouleverse pas son économie générale », expressions alternativement employées au gré des décisions rendues depuis « l'arrêt Le Roy ».

C'est cette dernière condition que la Haute juridiction a été conduite à faire évoluer pour les raisons qui ont été rappelées en propos introductifs, les deux premières restant inchangées.

En l'état antérieur de sa jurisprudence, issue de la décision « Le Roy » du 26 juillet 1982 et affinée par la décision « Commune de Toulouse » du 1<sup>er</sup> octobre 2015 [\[6\]](#), le Conseil d'État jugeait **qu'un permis de construire modificatif ne pouvait porter de modifications au projet initial qu'à condition que celles-ci, par leur nature ou leur ampleur, n'en remettent pas en cause la conception générale.**

Il ressort d'un examen de la jurisprudence que plusieurs situations ont pu caractériser « une remise en cause de

l'économie générale du projet ». Récemment encore, il a été jugé que le déplacement pur et simple d'une construction à un nouvel emplacement totalement distinct de l'emplacement initial de plus de 30 mètres [7] portait atteinte à l'économie générale du projet. De même que la demande de modification de permis qui a pour objet d'ajouter un étage, de réduire le nombre de logements et de supprimer des locaux commerciaux « consistait en une nouvelle affectation de la SHON, elle-même réduite par rapport à celle qui avait été autorisée et était d'une nature et d'une importance telle que cette demande ne devait être regardée comme une simple demande de modification de programme [8] ». Enfin, un permis ayant pour objet de porter la hauteur de l'immeuble de 5 à 7 mètres, d'augmenter la SHON de 323,30 m<sup>2</sup> et de diminuer l'emprise au sol avait été considéré comme portant atteinte à l'économie générale du projet.

Or, cette conception a été parfois jugée trop restrictive d'autant qu'elle conduisait ainsi à l'annulation de permis de construire alors même que des travaux étaient déjà bien engagés, contribuant ainsi à fragiliser les opérations de construction. Dans un objectif collectivement partagé d'une meilleure sécurisation des autorisations d'urbanisme, le juge a, comme nous l'avons rappelé *supra*, commencé par étendre le champ matériel du permis de régularisation dans le cadre de l'annulation partielle d'un permis (C. urb., art. L. 600-5) ou d'un sursis à statuer (C. urb., art. L. 600-5-1). Cette prise de position avait été amorcée par un avis du Conseil d'État du 2 octobre 2020 [9], dans lequel il avait été considéré que : « l'autorisation d'urbanisme est susceptible d'être régularisée même si cette régularisation implique **de revoir l'économie générale du projet en cause**, dès lors que les règles d'urbanisme en vigueur à la date à laquelle le juge statue permettent une mesure de régularisation qui n'implique pas d'apporter à ce projet un bouleversement tel qu'il en changerait la nature ».

Dans le prolongement de cet avis, le Rapporteur public, M. Vincent Villette, qui avait conclu sous l'affaire jugée en 2021, se prononce en ces termes pour ce qui concerne le permis modificatif : « il nous semble qu'à terme, par souci de cohérence, le champ matériel du permis modificatif devra être assoupli (...). Il n'y a pas d'obstacle de principe ou de droit à ce que la notion soit ajustée dans le but de préserver son utilité fonctionnelle. Il serait à nos yeux singulier que la possibilité pour un pétitionnaire de remodeler l'économie générale de son projet tout en bénéficiant des droits acquis au titre du permis initial en vienne à dépendre de la saisine d'un juge. En particulier, dès lors que vous acceptez que le permis modificatif vienne purger, de façon anticipée, l'autorisation initiale de ses vices (...), ce double standard conduirait à une situation incongrue dans laquelle le pétitionnaire qui saurait son permis fragile ne pourrait pas spontanément corriger l'illégalité identifiée faute d'être autorisée à remettre en cause l'économie générale de son projet et devrait donc attendre passivement que le juge constate lui-même ses vices et ouvre la porte à une régularisation ».

Le Conseil d'État a suivi M. Villette en juillet dernier, en énonçant que : « l'autorité compétente, saisie d'une demande en ce sens, peut délivrer au titulaire d'un permis de construire en cours de validité un permis modificatif, tant que la construction que ce permis autorise n'est pas achevée, **dès lors que les modifications envisagées n'apportent pas à ce projet un bouleversement tel qu'il en changerait la nature même** ».

## II. Que recouvre donc aujourd'hui le nouveau champ d'application matériel du permis modificatif ?

S'il est désormais admis qu'un permis modificatif peut être délivré « dès lors que les modifications envisagées n'apportent pas à ce projet un bouleversement tel qu'il en changerait la nature même », il se pose dès lors la question de savoir ce que recouvre la notion de « nature du projet » en droit de l'urbanisme.

Le Conseil d'État n'apporte, dans sa décision, aucun élément de précision sur ce point, ce qui doit conduire à s'interroger sur cette notion. Au regard de la pratique administrative, la « nature du projet » qui doit être décrite dans le formulaire CERFA de demande de permis consiste à faire déclarer le pétitionnaire sur le régime des travaux qu'il entend réaliser : soit il s'agit de constructions nouvelles soit il s'agit de travaux sur des constructions existantes.

S'en tenir uniquement à cette distinction n'apparaît donc pas suffisamment pertinent.

On peut en revanche se reporter aux recommandations faites par le Rapporteur public, Olivier Fuchs, qui proposait de renvoyer, en matière de permis de régularisation, à l'examen de plusieurs indices relatifs au projet initial : évolutions apportées aux dimensions, à l'implantation des constructions ou encore caractéristiques principales de son insertion dans l'environnement. Selon lui, « **l'important est que les modifications qui devraient être apportées à ces éléments soient telles qu'elles conduisent à rompre le lien avec le permis initial** ».

Les indices proposés pourront sûrement utilement servir à la réflexion pour déterminer si les évolutions souhaitées relèvent ou non du permis de construire modificatif

On peut désormais être tenté de considérer que dans les hypothèses jurisprudentielles relatées ci-avant, le juge pourrait aujourd'hui admettre au contraire que les modifications apportées n'ont pas changé la nature même du projet et relèvent désormais du régime du permis modificatif (par exemple dans l'hypothèse où la hauteur de l'immeuble est portée de 5 à 7 mètres ou dans celle d'une nouvelle augmentation de la surface de plancher et une diminution de l'emprise au sol).

En revanche, la question se posera selon nous avec plus de difficulté dans l'hypothèse de changements de destinations au sein d'un projet immobilier comme par exemple la réalisation d'un immeuble de bureau en lieu et place d'un hôtel, un équipement sportif au lieu d'un établissement de santé, sous réserve que le PLU le permette. La réponse semble dans ce cas encore incertaine. Il faudra peut-être tenir compte de l'importance de ces changements au regard de la programmation d'ensemble et apprécier si le lien avec le permis initial est susceptible d'être rompu.

En conclusion, si l'on peut saluer la décision rendue par le Conseil d'État, force est de constater qu'il nous faudra sûrement attendre l'intervention d'autres décisions pour que l'on puisse voir émerger une ligne de partage permettant de déterminer où placer le curseur entre les régimes de permis modificatifs et nouveaux permis pour sécuriser au mieux les porteurs de projet.

---

[1] Dispositions issues de la loi n°2006-872 du 13 juillet 2006, portant engagement national pour le logement [N° Lexbase : L2466HKK](#), puis de l'ordonnance n° 2013-638 du 18 juillet 2013, relative au contentieux de l'urbanisme [N° Lexbase : L4499IXW](#) et modifiée par la loi « Elan » n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 [N° Lexbase : L8700LM8](#).

[2] CE n° 436073 [N° Lexbase : A44024LM](#).

[2] Article 1.2.2 : « un permis de construire modificatif ne se conçoit que dans la mesure où le projet n'est pas fondamentalement changé ».

[3] CE, 26 juillet 1982, n° 23604 [N° Lexbase : A0054ALL](#).

[5] Ainsi que le résumait le Président Robineau dans ses conclusions sur la décision fondatrice « Le Roy ».

[6] CE, 1<sup>er</sup> octobre 2015, n° 374338 [N° Lexbase : A5717NSK](#).

[7] CE, 7 octobre 2020, n° 426477 [N° Lexbase : A04853XA](#).

[8] CE, 5, juillet 1978, n° 01492 [N° Lexbase : A3753B77](#), Lebon, p. 971.

[9] CE, n° 438318 [N° Lexbase : A72343WT](#).

© *Reproduction interdite, sauf autorisation écrite préalable*