



# VEILLE JURIDIQUE

MASTER II DROIT DE L'IMMOBILIER ET DE LA CONSTRUCTION

## L'élargissement du champ d'application du permis de construire modificatif



**Quentin Guenver**

Etudiant du Master II Droit de l'immobilier et de la construction

Si nous voulions filer la métaphore paysagiste de Madame Pradines et Monsieur Janicot, Maîtres des requêtes au Conseil d'Etat [1], nous dirions que le Conseil d'Etat a voulu, par sa décision du 26 juillet 2022, trancher en faveur de la symétrie des jardins à la française [2]. Celui-ci a, sur les conclusions du rapporteur public Agnoux, aligné le champ matériel du permis de

[1] T. JANICOT, D. PRADINES, « Permis modificatif : une régularisation dans les temps », AJDA, 2022, p. 1786

[2] CE, 26 juillet 2022, Mme D., n°437765, Lebon

construire modificatif (PCM) spontané sur celui de la mesure régularisation envisagée à l'article L. 600-5-1 du code de l'urbanisme. A propos d'une demande de PCM concernant une jonction de deux bâtiments et les aménagements mineurs qui en découlaient, il a donc été jugé 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. »

La place de la jurisprudence en matière de PCM est prégnante, venant combler les silences des textes pour satisfaire les besoins de la pratique. Ces deux sources juridiques cherchent donc à édifier une réponse cohérente à des considérations de bon sens.

Confronté à toutes sortes d'aléas, le bénéficiaire d'une autorisation d'urbanisme peut être amené à faire évoluer le projet d'origine, tout en souhaitant conserver les droits nés du permis initial pour les aspects du projet inchangés. Le régime du PCM permet à ce titre une application plus souple des règles nouvellement en vigueur depuis l'obtention du permis initial, par hypothèse plus strictes. Elles seront sans incidence sur la légalité du PCM en cas de modifications qui n'aggravent pas [3] la

[3] CE, 26 juillet 1982, n°23604, préc.



méconnaissance de ces règles par le permis initial ou qui sont étrangères à celles-ci [4]. Face à ces changements du projet, le service instructeur pourra légitimement se satisfaire d'un dossier de demande qui se focalisera sur les seuls changements opérés.

Jusqu'à présent, le considérant de principe à suivre était tiré la jurisprudence Le Roy de 1982 [5] : les modifications projetées devaient être « *sans influence sur la conception générale du projet initial* ». Cette « *formulation générale et tolérante* » [6] devait permettre d'apporter des modifications importantes au projet initial, à condition de ne pas rompre le lien avec celui-ci.

Or, un double mouvement venant perturber cet élan de 1982 est intervenu depuis. D'une part, un courant jurisprudentiel est venu tempérer et durcir le régime du PCM spontané.

Aux critères initiaux, plusieurs décisions ont également exigé que le permis ne remette pas en cause « *l'implantation des bâtiments* » [7], puis qu'il ne comporte « *que des modifications de caractère limité* » [8]. D'autre part, le Législateur a renforcé le rôle du juge administratif en le dotant de la faculté de susciter la mise en œuvre de mesures de « *régularisation* » [9] : en 2006 [10] d'abord, « *hors du prétoire* » après une annulation partielle du permis initial [11] ; puis en 2013 [12], « *dans le prétoire* » dans le cadre d'un

[4] CE 27 avril 1994, Epoux Q... n° 128478, Lebon

[5] CE, 26 juillet 1982, n°23604, préc. ; la modification litigieuse consistait en la réduction d'un cinquième de la superficie d'un hangar agricole

[6] Conclusions X. de Lesques sur CE 1er octobre 2015, n° 374338, Commune de Toulouse, Lebon

[7] CE 28 juillet 1999, n° 182167, Société anonyme d'HLM « Le nouveau logis centre Limousin », Lebon

[8] CE 4 octobre 2013, n° 358401, M. Andrieu, Mme Perrée, Lebon

[9] Terme distinctif consacré par la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 pour évolution de logement, de l'aménagement et du numérique, dite loi « ELAN »

[10] Loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement, dite loi « ENL »

[11] C. Urb., L. 600-5

[12] Ordonnance n° 2013-638 du 18 juillet 2013 relative au contentieux de l'urbanisme

sursis à statuer [13].

Or, ces deux outils sont devenus bien plus avantageux que le PCM spontané. La mesure de régularisation après annulation partielle bénéficie de la souplesse de la jurisprudence Le Roy de 1982 [14]. Celle dans le cadre d'un sursis à statuer peut s'appliquer à une construction achevée, et peut aller jusqu'à modifier la conception générale du permis initial, à condition de ne pas « *apporter [au] projet un bouleversement tel qu'il en changerait la nature même* » [15].

Les auteurs n'ont pas manqué d'analyser cette dissymétrie jurisprudentielle comme une « *prime à la voie contentieuse* » [16], situation particulièrement paradoxale.

C'est dans ce contexte qu'intervient la décision de section du 26 juillet 2022, par laquelle le Conseil d'Etat estime qu'un permis modificatif peut être délivré « *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* ».

Pour en cerner la notion, il est éclairant de lire les conclusions du rapporteur public sous l'avis Barrieu de 2020 rendu à propos de la mesure de régularisation après sursis à statuer, dont le considérant de principe a été repris tel quel. A titre d'illustrations, serait sanctionnable un PCM spontané qui conduirait à passer :

- D'un projet de plusieurs immeubles collectifs à une villa individuelle ;
- D'un magasin de meuble à la place d'un poulailler industriel

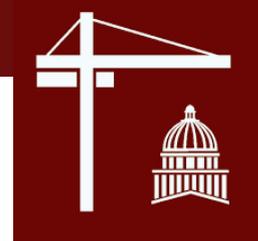
En de pareilles hypothèses, il y aurait donc rupture du lien en présence de modifications qui ne se contentent pas de faire varier à la marge l'économie du projet, mais en modifient l'essence même.

[13] C. Urb., L. 600-5-1

[14] CE, 1er octobre 2015, n°374338, préc.

[15] CE, avis, 2 octobre 2020, n° 438318, Barrieu, Lebon

[16] Conclusions N. AGNOUX sur CE, 26 juillet 2022 préc.



Il semble alors que l'approche qualitative doive désormais primer sur une logique purement quantitative. Une grille de lecture inspirée des destinations du code de l'urbanisme [17] et l'arrêté ministériel du 10 novembre 2016 [18] pourrait être utile. Une demande de PCM ayant pour effet de faire passer le projet initial de la destination habitation à celle de commerce et activité de service devrait alors être refusée, comme relevant d'une nouvelle instruction à part entière. Notons toutefois que le code de l'urbanisme règlemente déjà les changements d'usage, en faisant de la déclaration préalable (DP) l'autorisation de principe. Il n'en demeure pas moins qu'il s'agira d'une nouvelle autorisation d'urbanisme à part entière, ne faisant pas bénéficier le titulaire du PC initial du régime favorable qu'offre le PCM [19].

Pour cerner ensuite la valeur de cette décision, il faut tacher de répondre à l'objection principale : cet élargissement du champ d'application matériel du PCM en dénaturerait-il la raison d'être ? Cette idée renvoie à l'hypothèse voyant un bénéficiaire disposer de droits acquis au titre d'un premier permis de construire, et souhaiter les conserver alors que sa demande de PCM concerne un projet tout autre. Il y aurait manœuvre à l'encontre d'un service instructeur : l'autorisation initiale serait considérée comme un droit à construire « en blanc », c'est-à-dire faisant naître un « droit à disposer de la SHON » pour tout autre projet sur un terrain protégé, dans une certaine mesure, contre une modification désavantageuse de sa constructibilité [20]. Une telle situation nous paraîtrait s'apparenter à un cas de fraude, révélée à la demande de PCM, ouvrant de toute manière

droit à l'Administration de retirer l'autorisation frauduleuse sans délai [21].

Toutefois, cette objection peut se voir opposer trois arguments de taille, que la Doctrine ne manqua pas d'utiliser, militant pour cette vision permissive du PCM spontané.

D'une part, la portée de cette décision est à relativiser. Sa mise en perspective historique conduit à considérer qu'elle est davantage un retour aux sources qu'un revirement de jurisprudence [22]. La circulaire n°73-58 du 16 mars 1973 relative à la rédaction des décisions en matière de permis de construire, estimait déjà qu'un PCM « ne se conçoit que dans la mesure où le projet n'est pas fondamentalement changé ». Ensuite, le bridage jurisprudentiel – faisant suite à la décision Le Roy de 1982 – du champ matériel du PCM fut déjà présenté comme non justifié en 2015 par le rapporteur public de la décision Commune de Toulouse, laquelle tenta de réaffirmer la formule « tolérante » de la décision Le Roy, « mais le mal était fait » [23].

D'autre part, un éventuel effet d'aubaine de la part des pétitionnaires doit être écarté. En effet, un porteur de projet titulaire d'un PCM, s'il conserve ses droits acquis de l'autorisation initiale, ne s'exonèrera pas pour autant d'un nouveau risque contentieux. Certes, lorsque le permis initial est devenu définitif, la délivrance du permis modificatif n'ouvre un nouveau délai contentieux que pour contester les aspects du permis initial qui ont été modifiés [24] : « mais, par construction, plus les modifications apportées au projet seront étendues et substantielles, moins les tiers intéressés seront susceptibles de se voir opposer l'absence de recours

[17] C. Urb., art. R. 151-27 et suivants

[18] Arrêté du 10 novembre 2016 définissant les destinations et sous-destinations de constructions pouvant être réglementées par le RNU et les règlements des PLU ou les documents en tenant lieu, NOR : LHAL1622621A

[19] Voir *supra*.

[20] Conclusions X. de Lesquen sur CE 1er octobre 2015, n° 374338 préc.

[21] CRPA, L. 241-2

[22] Les renvois jurisprudentiels contenus dans l'analyse du Conseil d'Etat mentionnent explicitement l'abrogation des jurisprudences Le Roy de 1982 et Commune de Toulouse de 2015 précitées.

[23] T. JANICOT, D. PRADINES, « Permis modificatif : une régularisation dans les temps », préc.

[24] CE 30 novembre 1966, Dame K..., aux tables p. 1137



*contre le permis initial* » [25].

Ce rappel conduira les partenaires du porteur du projet à être circonspects face à une technique d'obtention des autorisations d'urbanisme « *au coup par coup* ». Pour un promoteur immobilier, l'obtention d'un permis de construire complet et définitif le plus tôt possible restera donc une priorité.

En somme, cette décision du Conseil d'Etat relève bien plus d'une mise en cohérence bienvenue que d'un bouleversement de l'économie de sa jurisprudence en matière de demande spontanée de PCM.

[25] Conclusions N. AGNOUX sur CE, 26 juillet 2022 préc.

**Quentin Guenver**

*Etudiant du Master II Droit de l'immobilier et de la construction*