

# Le permis de construire modificatif

De la notion initiale de « permis de construire modificatif » à l'actuelle « mesure de régularisation » (1), la jurisprudence administrative a su mettre en lumière l'intérêt d'une telle pratique (2) tout en dégagant les différents critères de distinction entre permis modificatif et permis nouveau (3).

## 1. Notion de modification

La modification d'une autorisation d'urbanisme est une construction jurisprudentielle qui n'est à ce jour pas codifiée.

En substance, il s'agit de faire évoluer les caractéristiques d'un projet déjà autorisé pour l'adapter à de nouvelles contraintes techniques, juridiques, architecturales ou économiques, sans remettre pourtant en cause les droits acquis par le permis initial (CE, 27 avr. 1994, n° [128478](#)).

La délivrance d'un permis de construire modificatif (PCM) est également souhaitée par un maître d'ouvrage lorsqu'elle lui permet de régulariser le ou les vices d'illégalité (externe ou interne) du permis initial.

La réforme du contentieux de l'urbanisme de 2013 lui a donné ses lettres de noblesse en faisant dépendre l'office du juge de la possibilité (ou non) de délivrer une telle autorisation modificative à vertu de régularisation si l'autorité compétente ou le pétitionnaire en avait fait la demande dans le débat judiciaire (C. urb., art. [L. 600-5](#) et [L. 600-5-1](#), dans leur version alors applicable).

Depuis l'adoption de la loi ELAN du 23 novembre 2018, la juridiction administrative est contrainte de motiver son refus d'annuler partiellement ou de surseoir à statuer aux fins de régularisation administrative postérieure.

Cette obligation de motivation consacre l'autorisation modificatrice comme une des conséquences prévisibles de l'action en annulation engagée à l'encontre de l'autorisation initiale.

Toutefois, il est notable que le législateur n'utilise plus le terme de « permis modificatif » qui induit une limite sur l'étendue des modifications possibles (voir *infra*) et sur le moment de leur intervention. Car pour rappel, un permis modificatif ne peut intervenir que si les travaux autorisés ne sont pas achevés (voir CAA Marseille, 21 oct. 2010, n° [08MA03350](#), *M. et M<sup>me</sup> Alain*), étant précisé que le Conseil d'État avait admis qu'une telle autorisation sollicitée sur le fondement de l'article [L. 600-5-1](#) pouvait être obtenue nonobstant l'achèvement de la construction (CE, 22 févr. 2017, n° [392998](#)).

Le législateur emploie désormais le terme de « mesure de régularisation », tendant ainsi à recréer, en préservant sa cohérence, une unité du régime juridique propre aux autorisations modificatives actant en cours de chantier des évolutions spontanées du projet initial distinctes.

## 2. Le renouvellement de l'intérêt du recours au permis modificatif

La légalité d'un permis modificatif est conditionnée au défaut d'achèvement des travaux et à l'absence de bouleversement de l'économie du projet nécessitant l'obtention d'une nouvelle autorisation (CE, 28 avr.

2017, n° [395867](#), *Commune de Bayonne et Société Investimmo Côte basque*).

Cette dernière limite constitue par ailleurs ses principaux atouts.

Ce sont les droits acquis par l'autorisation initiale qui justifient que l'autorisation modificative peut être délivrée nonobstant son défaut de conformité aux nouvelles normes en vigueur à la date de sa délivrance, dès lors qu'elle ne porte pas d'atteinte supplémentaire à cette règle que le projet initial n'en porte déjà (CE, 26 juill. 1982, n° [23604](#)) ou que les nouveaux travaux autorisés portent sur des dispositions étrangères à cette règle (CE, 27 avr. 1994, n° [128478](#)).

En outre, lorsqu'un requérant conteste un permis modificatif, l'office du juge administratif est strictement limité à l'appréciation de la légalité des évolutions du projet sans considération pour les éléments inchangés du projet d'urbanisme.

En comparaison, la « mesure de régularisation » des nouveaux articles [L. 600-5](#) et [L. 600-5-1](#) peut certes porter sur des travaux achevés, mais ne peut être délivrée si la réglementation nouvelle d'urbanisme l'interdit et peut être contestée dans tous ses éléments après l'annulation partielle de la première autorisation ou lors de la reprise d'instance faisant suite au sursis à statuer du juge administratif.

La jurisprudence nous dira si dans le cadre de l'application des articles [L. 600-5](#) et [L. 600-5-1](#) le juge administratif consacrera bel et bien un régime propre à la mesure de régularisation dès lors que celle-ci a été décidée par lui, et lui réserve un traitement séparé de la distinction permis modificatif/permis de construire nouveau lorsque l'évolution du projet interviendra spontanément avant ou en cours d'instance.

Plus directement, se pose la question de savoir si la « mesure de régularisation » englobe les notions juridiques de permis modificatif et permis nouveau ou se verra consacrée de manière prétorienne comme un régime autonome.

Loin d'avoir perdu de son attrait, le permis modificatif voit son intérêt renforcé pour sécuriser juridiquement le permis initial à la suite d'un recours gracieux ou de l'introduction d'une action en justice et garantir au pétitionnaire une relative maîtrise du temps contentieux en évitant l'annulation partielle ou le sursis à statuer qui conduirait à la délivrance d'une mesure de régularisation administrative. Reste à déterminer le cadre de la délivrance du permis modificatif.

### 3. Le changement dans la continuité

La jurisprudence exige du permis modificatif qu'il ait un lien avec le permis modifié. Autrement dit, les modifications ne doivent pas remettre en cause la conception ou l'économie générale du projet autorisé par le permis initial.

Le champ des possibles réside dans la notion d'« absence d'atteinte à l'économie générale du projet autorisé ». Celui-ci n'est pas facile à saisir à la lecture de la jurisprudence parce que les transformations litigieuses du projet initial sont souvent multiples et que la motivation des décisions rendues est souvent laconique.

Aucun changement ne comporte en soi un risque de requalification en nouveau permis. Il en va ainsi des éléments tels que son implantation, ses dimensions ou son apparence dont la modification peut régulièrement faire l'objet d'un permis modificatif (CE, 30 déc. 2015, n° [375276](#), *SCI Riviera Beauvert*).

La difficulté pratique consiste à apprécier le seuil à ne pas franchir en comparant les transformations prévues à l'importance globale du projet tel qu'il a été initialement autorisé. Le juge administratif tient compte en substance de la nature, de l'ampleur ou encore de l'impact visuel des changements du projet autorisé (CE, 30 déc. 2015, n° [375276](#), précité ; CE, 3 avr. 2014, n° [365494](#), *Ministre de l'Égalité des territoires et du*

Logement).

Il résulte de la jurisprudence la plus récente que trois éléments doivent être au cœur des préoccupations du pétitionnaire.

### 3.1. Modification des dimensions du gabarit

La jurisprudence considère qu'une modification des dimensions du gabarit de l'ordre de 10 % n'est généralement pas considérée comme altérant la conception générale du projet:

- CE, 21 novembre 2012, n° [339599](#): absence de modification de l'économie générale du projet pour une SHOB portée de 199 m<sup>2</sup> à 210 m<sup>2</sup>;
- CE, 28 juillet 1999, n° [182167](#), Société anonyme d'HLM « Le nouveau logic Centre-Limouson » : absence de remise en cause de la conception générale du projet pour une augmentation du nombre de logements de 101 à 128 avec une SHON passant de 8 597 m<sup>2</sup> à 8 776 m<sup>2</sup>;
- CAA Lyon, 20 décembre 2018, n° [17LY03677](#), absence de remise en cause de la conception générale du projet initial pour un passage de la SHON de 3 553 m<sup>2</sup> à 2 224 m<sup>2</sup>;
- CAA Bordeaux, 27 avril 2017, n° [15BX01472](#), *Wuillemé*: absence d'altération de la conception générale du projet initial pour un passage de la surface de plancher de 96,57 m<sup>2</sup> à 106,41 m<sup>2</sup>;
- CAA Bordeaux, 11 décembre 2014, n° [13BX01490](#), *Société civile immobilière de construction Rossan* : absence de remise en cause de la conception générale du projet initial en présence d'une réduction du nombre de logements de 104 à 95, d'une réduction des emplacements de stationnements de 114 à 98;
- CAA Bordeaux, 9 novembre 2000, n° [99BX01431](#), *SARL SEGEFI*: absence de bouleversement de l'économie générale du projet initial pour une diminution de la SHON de 3,61 %;
- CAA Nancy, 31 déc. 1997, n° [94NC00875](#) : modification de la hauteur du bâtiment et surface hors œuvre totale ramenée de 121 à 118 m<sup>2</sup>.

Certaines modifications des dimensions supérieures à ce seuil de 10 % aient été acceptées:

- CAA Nancy, 18 avril 2018, n° [17NC00222](#), *Société Iper Eol Lidrezing* : augmentation de 25 % de la hauteur d'une éolienne ne nécessitant pas le dépôt d'un nouveau permis de construire.

Néanmoins, celles-ci présentent un risque non négligeable:

- CAA Nancy, 3 juillet 2014, n° [13NC01636](#): nécessité d'un nouveau permis de construire pour une hauteur à l'égout du toit en façade passant de 6,05 m à 7,97 m et un bâtiment voyant sa longueur portée de 12,60 m à 16,20 m;
- CAA Bordeaux, 17 octobre 2013, n° [11BX03211](#): augmentation de la SHON de 24 % considérée comme nécessitant un nouveau permis de construire.

En maintenant les modifications de dimensions dans la limite de 10 %, le pétitionnaire n'aura pas à déposer un nouveau permis de construire.

Au regard de la jurisprudence, il est également possible de constater que le critère tenant aux dimensions du projet semble l'emporter sur les autres critères tels que le nombre d'ouvertures ou de balcons ou encore l'aspect extérieur du bâtiment:

- CAA Bordeaux, 27 avril 2017, n° [15BX01472](#): qui constate le faible accroissement de la surface de plancher (96,57 m<sup>2</sup> à 106,41 m<sup>2</sup>) ainsi que des modifications de l'aspect extérieur en ce qui concerne les matériaux des menuiseries, la couleur des tuiles, l'emplacement et la nature de certaines ouvertures et conclu à l'absence d'altération de la conception générale;
- CE, 28 juill. 1999, n° [182167](#), préc.: qui fait primer le faible accroissement de la SHON (8 597 m<sup>2</sup> à 8

776 m<sup>2</sup>) sur l'augmentation plus conséquente de nombre de logements (101 à 128;

- CAA Nancy, 24 juin 1999, n° [96NC01533](#), *Société Bellet Frères et Cie* : constat des modifications apportées à l'aspect de la construction et à certaines ouvertures extérieures, mais conclusion que le permis qui ne tend à modifier ni l'implantation, ni le volume, ni la hauteur du projet ne bouleverse pas l'économie générale du projet initial.

Il serait cependant plus prudent de maintenir les créations ou suppressions d'ouvertures et de balcons dans une limite raisonnable de 10 à 20 % afin d'éviter qu'une juridiction ne considère que ces modifications bouleversent l'économie générale du projet initial.

### 3.2. L'impact visuel de la construction dans les espaces proches

D'autre part, la jurisprudence récente s'attache à ce que les modifications du projet n'aggravent pas substantiellement l'impact visuel de la construction dans les espaces proches (CE, 3 avr. 2014, n° [365494](#), préc. – CAA Nancy, 18 avr. 2018, n° [17NC00222](#), préc.).

Si la prise en compte de l'impact visuel a surtout été utilisée afin de contrôler les permis modificatifs portant sur la construction d'éoliennes (CE, 3 avr. 2014, n° [365494](#), préc. – CAA Nancy, 18 avr. 2018, n° [17NC00222](#), préc. – CAA Nancy, 8 mars 2013, n° [12NC00630](#)), les autres constructions doivent également satisfaire à cette exigence (CAA Bordeaux, 27 juin 2011, n° [10BX02380](#)).

La jurisprudence ne donne guère davantage d'indications sur la manière dont le juge appréhende l'impact visuel d'une construction, mais cet aspect doit être envisagé en lien étroit avec l'idée d'une altération de la conception générale du projet.

L'impact visuel sera apprécié en lien avec les dimensions du projet (hauteur, emprise au sol, forme générale du bâti), mais également au regard de l'importance des autres modifications réalisées depuis le projet initial (création ou suppression de nombreuses ouvertures, modification importante de l'aspect extérieur du bâtiment).

Le juge disposant d'un large pouvoir d'appréciation et les arrêts étant peu nombreux, il n'est pas possible de dégager des critères permettant de déterminer de manière certaine si une modification est susceptible d'avoir une influence sur l'impact visuel de la construction.

À cet égard il sera donc prudent de respecter le seuil de 10 % indiqué précédemment et de limiter au maximum les modifications de nature à modifier de manière importante l'aspect extérieur du bâtiment.

### 3.3. Changement d'implantation du projet

Concernant le changement d'implantation du projet, la jurisprudence ne fait pas preuve d'une rigueur excessive.

Elle exige simplement que le changement d'implantation ne soit pas équivalent au déplacement pur et simple de la construction à un nouvel emplacement totalement distinct:

- CAA Lyon, 15 janvier 2019, n° [17LY03703](#): déplacement du projet à 30 mètres;
- CAA Bordeaux, 19 novembre 2013, n° [12BX00942](#), *Commune de Royères* : déplacement de 16 mètres;
- CAA Bordeaux, 8 février 2010, n° [09BX00736](#), *SCISaint-Michel* : déplacement de 70 mètres.

A ainsi pu être autorisée l'implantation d'un bâtiment à 8 mètres de la limite séparative au lieu de 4 mètres dans le permis initial (CAA Marseille, 10 févr. 2005, n° [00MA01443](#)).

Dès lors que le changement d'implantation reste limité, cette modification ne devrait pas être problématique.

Loin d'être obsolète, le permis de construire modificatif reste l'outil opérationnel le plus adéquat pour faire face à des aléas de commercialisation ou de chantier, mais également pour sécuriser l'autorisation initiale dès la formation d'un recours gracieux ou la naissance d'un contentieux. Sa performance est décuplée lorsque le pétitionnaire aura pris le soin de faire réaliser un audit de sa demande de permis lui permettant d'avoir une vision des correctifs à apporter et de commencer à en discuter, le cas échéant, avec le service instructeur.