

Urbanisme Aménagement



L'évolution des projets immobiliers

L'évolution des projets immobiliers du point de vue du droit de l'urbanisme

Par Emmanuel Vital-Durand

L'évolution des projets immobiliers du point de vue du droit de l'environnement

Par Jean-Nicolas Clément

L'évolution des projets après leur achèvement

Par Jean-Gabriel Sorbara

DIRECTION SCIENTIFIQUE

Éditions du Moniteur

Antony Parc 2
10, Place du Général de Gaulle
BP 20156
92186 Antony Cedex
www.editionsdumoniteur.com
Tél. : 01 79 06 70 70
Fax : 01 79 06 79 71

Rédaction

Responsable éditoriale : Peggy Senez

Direction

Éditeur : Claire de Gramont
Directeur commercial : Christophe Vitiello
Service commercial : Maël Gombert
Gestion des abonnements : Nadia Clément
Relations clients : Valérie Ternynck
Internet : www.editionsdumoniteur.com
Fabrication : Karine Landriot
Gestion : Awa Faye
Conception graphique de l'intérieur : Catherine Lattuca
Illustration de la couverture : Rachid Maraï
Mise en page : STDI

LES DOSSIERS URBANISME AMÉNAGEMENT

est édité par Groupe Moniteur
SAS au capital de 333 900 €
RCS 403 080 823 NANTERRE

Siège social :

20, rue des Aqueducs
94250 Gentilly
N° SIRET : 403.080.823.00028
N° TVA intracommunautaire :
FR 32 403.080.823

Principal actionnaire :

Info services Holding

Président, directeur de la publication :

Julien Elmaleh

Imprimé par :

Imprimerie Maqprint
43 rue Ettore Bugatti
87280 Limoges

Commission paritaire : 0425 T 90637

ISSN : 2781-0526

Dépôt légal à parution.

Prix de vente au numéro : 30 euros.

Origine du papier : Allemagne

Ce papier provient de forêts durablement gérées et ne contient pas de fibres recyclées.

Certification PEFC. Impact sur l'eau (P tot) : 0,02 kg/tonne



Certifié PEFC
Ce produit est issu de forêts gérées durablement et de sources contrôlées.
pefc-france.org

EDITIONS
LE MONITEUR



Nous alertons nos lecteurs sur la menace que représente, pour l'avenir de l'écrit, le développement massif du « photocopillage ».

Le Code de la propriété intellectuelle interdit expressément la photocopie à usage collectif sans autorisation des ayants droit.

Or, cette pratique s'est développée dans de nombreux cabinets, entreprises, administrations, organisations professionnelles et établissements d'enseignement, provoquant une baisse des achats de livres, de revues et de magazines. En tant qu'éditeur, nous vous mettons en garde pour que cessent de telles pratiques.

Aux termes du Code de la propriété intellectuelle, toute reproduction ou représentation, intégrale ou partielle, de la présente publication, faite par quelque procédé que ce soit (reprographie, micro-filmage, scannérisation, numérisation...) sans le consentement de l'auteur ou de ses ayants droit ou ayants cause est illicite et constitue une contrefaçon sanctionnée par les articles L. 335-2 et suivants du Code de la propriété intellectuelle. Toutefois, l'autorisation d'effectuer des reproductions par reprographie peut être obtenue auprès du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC), 20, rue des Grands-Augustins, 75006 Paris, tél. : 01 44 07 47 70, fax : 01 46 34 67 19.

Norbert Foulquier

Rubrique Foncier

Professeur de droit public à l'université Paris 1 – Panthéon-Sorbonne
Codirecteur du SERDEAUT
Directeur du GRIDAUH

Jean-François Inserguet

Rubrique Généralité

Maître de conférences à l'université Rennes 2

Cyril Laroche

Rubrique Aménagement

Avocat à la Cour et docteur en droit

Nicolas Chauvin

Rubrique Règles d'urbanisme

Maître de conférences au CNAM-ESGT

Pascal Planchet

Rubrique Autorisations

Professeur à l'université de Lyon

Michaël Pérez

Rubrique Environnement

Docteur en droit de l'environnement

Actualités

▲ **GÉNÉRALITÉ**

Jean-François Inserguet

Aménagement du territoire 4
Logement 4

▲ **AMÉNAGEMENT**

Cyril Laroche

Opérations d'aménagement urbain 6
Fiscalité de l'urbanisme 7

▲ **RÈGLES D'URBANISME**

Nicolas Chauvin

Opération d'intérêt national 9
Rnu 9
Loi littoral 12
Loi montagne 13
Plu 14
Plu et carte communale 15
Plu et grandes intercommunalités 15
Contentieux 16
Plu 16

▲ **AUTORISATIONS D'URBANISME**

Pascal Planchet

Champ d'application 17
Instruction 17
Mise en œuvre du permis 18
Contentieux 18

▲ **FONCIER – EXPROPRIATION**

Norbert Foulquier

Textes officiels 21
Jurisprudence 23

▲ **ENVIRONNEMENT**

Michaël Pérez

Textes officiels 26
Jurisprudence 27

Dossier

▲ **L'ÉVOLUTION DES PROJETS IMMOBILIERS**

Emmanuel Vital-Durand

L'évolution des projets immobiliers du point de vue du droit de l'urbanisme 29
 I. L'adaptation du projet entre le dépôt de la demande et la délivrance du permis de construire 29
 II. L'adaptation du projet entre la délivrance du permis de construire et l'achèvement des travaux autorisés 30

Jean-Nicolas Clément

L'évolution des projets immobiliers du point de vue du droit de l'environnement 35
 I. L'évolution du projet avant la délivrance du titre environnemental 36
 II. L'évolution du projet postérieurement à l'obtention du titre environnemental 38

Jean-Gabriel Sorbara

L'évolution des projets après leur achèvement .. 40
 I. Rigidité 40
 II. Souplesse : le cas du permis à double état 41

Pascal Planchet

Professeur à l'Université de Lyon

CHAMP D'APPLICATION**Régime d'autorisation des antennes-relais**

▲ CE 21 mars 2024, n° 490536, Lebon T.

L'arrêt résout une difficulté d'interprétation du champ d'application de la déclaration préalable après l'ajout par le décret n° 2018-1123 du 10 décembre 2018 d'un dernier alinéa à l'article R. 421-9 visant à faciliter l'installation des antennes-relais. Cet alinéa est ainsi libellé : « Les antennes-relais de radiotéléphonie mobile et leurs systèmes d'accroche, quelle que soit leur hauteur, et les locaux ou installations techniques nécessaires à leur fonctionnement dès lors que ces locaux ou installations techniques ont une surface de plancher et une emprise au sol supérieures à 5 m² et inférieures ou égales à 20 m² ». La difficulté tient à l'absence d'abrogation des dispositions issues du c) du même article prévoyant des règles différentes.

En se livrant à une lecture favorable à l'allègement des formalités voulues par les auteurs du décret, le juge considère qu'une déclaration préalable est requise pour la construction d'antennes-relais de radiotéléphonie mobile, de leurs systèmes d'accroche, et des locaux ou installations techniques nécessaires à leur fonctionnement lorsque soit, quelle que soit la hauteur de l'antenne, la surface de plancher et l'emprise au sol créées sont supérieures à 5 mètres carrés et inférieures ou égales à 20 mètres carrés, soit, s'agissant des antennes d'une hauteur supérieure à douze mètres, la surface de plancher et l'emprise au sol créées sont inférieures ou égales à 5 mètres carrés. Les projets comportant des antennes d'une hauteur inférieure ou égale à 12 mètres et entraînant la création d'une surface de plancher et d'une emprise au sol inférieures ou égales à 5 mètres carrés restent dispensés de toute formalité en application des dispositions de l'article R. 421-2.

L'arrêt comporte également une précision importante favorable à ce type d'installation : pour l'appréciation des seuils de surface de plancher et d'emprise au sol, seuls les locaux et installations techniques doivent être pris en compte, et non les pylônes.

Autorisation d'exploitation commerciale des « drive »

▲ CE 30 avril 2024, ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique et a., n° 469687, Lebon T.

Le Code de commerce n'a pas manqué d'encadrer le développement des « drive » qu'il définit dans l'article L. 752-1

comme des points permanents de retrait par la clientèle d'achats au détail commandés par voie télématique. Le même article les soumet à autorisation d'exploitation commerciale tout en prévoyant une dispense en cas de création d'une surface de plancher inférieure ou égale à 20 mètres carrés. Le paragraphe III de l'article L. 752-3 ajoute qu'« au sens du présent code, constituent des points permanents de retrait par la clientèle d'achats au détail commandés par voie télématique, organisés pour l'accès en automobile, les installations, aménagements ou équipements conçus pour le retrait par la clientèle de marchandises commandées par voie télématique ainsi que les pistes de ravitaillement attenantes ». L'article L. 752-16 précise encore que l'autorisation est accordée par piste de ravitaillement et par mètre carré d'emprise au sol des surfaces, bâties ou non, affectées au retrait des marchandises.

Faisant la synthèse de ces dispositions, le Conseil d'État estime que la demande d'autorisation d'exploitation commerciale doit porter, comme l'indique expressément le Code de commerce, sur chacune de ces pistes de ravitaillement mais également sur des zones, bâties ou non bâties, dans lesquelles la clientèle est susceptible de se rendre à pied pour retirer ses achats au détail commandés par voie électronique. Il retient ainsi une approche plutôt restrictive de la notion de surfaces « affectées au retrait des marchandises » utilisée par le Code de commerce qui a le mérite de la clarté. La solution est d'autant plus opérationnelle que l'arrêt précise qu'il n'y a pas lieu de distinguer selon que le drive est ou non intégré à un magasin de commerce de détail.

INSTRUCTION**Absence d'effet d'une seconde demande de pièces complémentaires**

▲ CE 30 avril 2024, n° 461958, Lebon T.

Cette décision s'inscrit dans le prolongement du revirement jurisprudentiel opéré par l'arrêt commune de Saint-Herblain du 9 décembre 2022 (CE, n° 454521, Lebon) qui a posé le principe que le délai d'instruction d'une autorisation d'urbanisme n'est ni interrompu ni modifié par une demande illégale de pièces complémentaires, c'est-à-dire de pièces qui ne sont pas exigées par le Code de l'urbanisme. Dans une telle hypothèse, une décision de non-opposition à déclaration préalable ou un permis tacite naît à l'expiration du délai d'instruction.

Mais qu'en est-il si l'administration qui estime que le dossier reste incomplet formule une seconde demande de

pièces complémentaires ? Dans l'arrêt du 30 avril 2024, le juge ne s'oppose pas à cette pratique mais considère qu'elle est sans incidence sur le délai de trois mois laissé au pétitionnaire pour compléter sa demande. Une décision tacite de rejet intervient si le pétitionnaire n'a pas régularisé son dossier au terme de ce délai. Encore faut-il, conformément à la jurisprudence commune de Saint-Herblain, que les demandes de pièces complémentaires portent sur des pièces véritablement requises par le Code de l'urbanisme.

La décision rendue fait œuvre pédagogique en rappelant les règles et délais en cas de dossier incomplet dans un considérant qu'il est dès lors intéressant de reproduire ici :

« .../...Lorsqu'un dossier de demande de permis de construire est incomplet, l'administration doit inviter le demandeur, dans un délai d'un mois à compter de son dépôt, à compléter sa demande dans un délai de trois mois en lui indiquant, de façon exhaustive, les pièces manquantes. Si le demandeur produit, dans ce délai de trois mois à compter de la réception du courrier l'invitant à compléter sa demande, l'ensemble des pièces manquantes répondant aux exigences du livre IV de la partie réglementaire du code de l'urbanisme, le délai d'instruction commence à courir à la date à laquelle l'administration les reçoit et, si aucune décision n'est notifiée à l'issue du délai d'instruction, un permis de construire est tacitement accordé. À l'inverse, si le demandeur ne fait pas parvenir l'ensemble des pièces manquantes répondant aux exigences du livre IV dans le délai de trois mois, une décision tacite de rejet naît à l'expiration de ce délai. Lorsque l'administration estime, au vu des nouvelles pièces ainsi reçues dans ce délai de trois mois, que le dossier reste incomplet, elle peut inviter à nouveau le pétitionnaire à le compléter, cette demande étant toutefois sans incidence sur le cours du délai et la naissance d'une décision tacite de rejet si le pétitionnaire n'a pas régularisé son dossier au terme de ce délai. Enfin, le délai d'instruction n'est ni interrompu, ni modifié par une demande, illégale, tendant à compléter le dossier par une pièce qui n'est pas exigée en application du livre IV de la partie réglementaire du code de l'urbanisme. Dans ce cas, une décision de non-opposition à déclaration préalable ou un permis tacite naît à l'expiration du délai d'instruction, sans qu'une telle demande puisse y faire obstacle ».

Conditions de notification des décisions de refus de permis et d'opposition à une déclaration préalable

▲ CE 24 mai 2024, n° 472321, Lebon T.

L'article R. 423-47 du Code de l'urbanisme qui régit la notification de la liste des pièces manquantes en cas de dossier incomplet et la notification de la majoration, de la prolongation et de la suspension du délai d'instruction d'une demande d'autorisation d'urbanisme prévoit que lorsque les courriers sont adressés au demandeur par lettre recommandée avec demande d'avis de réception, l'intéressé est réputé en avoir reçu notification à la date de la première présentation du courrier. Le Conseil d'État considère que la décision refusant le permis ou s'opposant

au projet ayant fait l'objet d'une déclaration préalable suit le même régime. En cas de litige, il appartient à l'administration d'établir la date à laquelle le pli portant notification de sa décision a régulièrement fait l'objet d'une première présentation à l'adresse de l'intéressé.

MISE EN ŒUVRE DU PERMIS

Permis modificatif et régularisation des travaux irréguliers

▲ CE 30 avril 2024, n° 472746, Lebon T.

Voici une décision assez singulière mais ô combien utile pour encadrer les pratiques actuelles. Elle fait le lien entre les pouvoirs dont dispose la commune pour imposer le respect des autorisations d'urbanisme qu'elle délivre et les demandes de permis de construire modificatif. Ces pouvoirs sont nombreux. Ils vont de la surveillance du chantier par la mise en œuvre du droit de visite à l'obligation de dresser procès-verbal en cas d'infraction en passant par le contrôle de la déclaration d'achèvement et de conformité des travaux en procédant à un récolement des travaux et en exigeant, au besoin, une mise en conformité ou le dépôt d'un permis modificatif.

En revanche, et c'est l'apport de cet arrêt, l'autorité compétente ne peut pas exiger du pétitionnaire qui prend l'initiative de demander un permis de construire modificatif que sa demande porte sur d'autres travaux qui ont été réalisés sans respecter le permis de construire initial. Un refus de permis de construire modificatif ne saurait donc être légalement motivé par le fait que la demande ne prévoit pas de régulariser des travaux qui ont été réalisés sans être prévus par le permis de construire initial. Il appartient seulement à l'autorité compétente de dresser procès-verbal de l'infraction. Le juge précise dans sa décision qu'en toute hypothèse, l'administration dispose, en vertu des articles L. 462-1 et L. 462-2 du Code de l'urbanisme, du pouvoir de contrôler la conformité une fois les travaux achevés et d'imposer, à ce stade, la mise en conformité.

CONTENTIEUX

Régularisation et pouvoirs du juge

▲ CE 11 mars 2024, commune de Nouméa, n° 463413, Lebon T.

Dans son avis contentieux n° 438318 rendu le 2 octobre 2020, le Conseil d'État a posé le principe qu'un vice entachant le bien-fondé de l'autorisation d'urbanisme est susceptible d'être régularisé, même si cette régularisation

hydrauliques agricoles, le décret confie au tribunal administratif de Paris la compétence pour connaître, en premier et dernier ressort, d'une liste de décisions administratives, ainsi que par ailleurs les tribunaux administratifs pour d'autres décisions concernant des installations classées qui poursuivent une finalité agricole que ce soit culturale, sylvicole, aquacole ou d'élevage. Idem, la sécurisation des recours contre de telles décisions nécessite que l'auteur d'un recours administratif le notifie au bénéficiaire de la décision à peine de non prorogation du délai de recours contentieux et le juge saisi d'un litige, doit statuer dans un délai de dix mois.

JURISPRUDENCE

Autorisation environnementale

▲ CE 8 mars 2024, société Engie Green Doussay, n° 463249, Lebon T.

Cet arrêt semble avoir bien peu de lien avec le droit des espèces protégées. L'annulation partielle d'un arrêté préfectoral en tant qu'il ne comportait pas la dérogation à l'interdiction de destruction des espèces protégées peut-elle s'accompagner d'un sursis à son exécution jusqu'à l'octroi éventuel de cette dérogation, telle était en substance la question qui se posait dans cet arrêt. Et pourtant, jusqu'ici, le Conseil d'État avait posé la règle du jeu en matière de contentieux de l'autorisation environnementale à savoir que le juge n'a que deux options : soit surseoir à statuer pour permettre la régularisation devant lui de l'autorisation environnementale attaquée lorsque le ou les vices dont elle est entachée sont susceptibles d'être régularisés par une décision modificative ; soit annuler l'autorisation partiellement en tempérant la portée ou les effets de l'annulation si le ou les vices retenus n'affectent qu'une partie de la décision ou une phase seulement de sa procédure d'instruction (CE, avis, Association Novissen et autres, n° 415852, p. 71). Et le Conseil d'État d'ajouter que si le juge n'estime pas pouvoir surseoir à statuer, les dispositions propres à l'autorisation environnementale du 1° du I de l'article L. 181-18 du Code de l'environnement n'ont pas pour objet de le dispenser de prononcer l'annulation, selon le cas, de l'autorisation dans son ensemble ou d'une partie divisible de celle-ci (CE, 27 septembre 2018, Association Danger de tempête sur le patrimoine rural et autres, n° 420119, p. 340). Le juge d'appel devant l'affectation de l'autorisation par un vice aussi sensible ne paraît pas avoir su comment se positionner. Suivant en quelque sorte la position du représentant de l'État qui a refusé de délivrer les permis de construire demandés, ainsi que l'autorisation d'exploiter le parc éolien, la Cour a annulé l'arrêté en tant qu'il ne comporte pas la dérogation à l'interdiction de destruction des espèces protégées, suspendu son exécution jusqu'à l'octroi de ladite dérogation, et sursis à statuer sur le surplus des conclusions de la requête « jusqu'à expiration d'un délai de quatre ou six mois à compter de la notification de l'arrêt

pour permettre à la société de lui notifier, le cas échéant, une mesure de régularisation du vice tiré de l'irrégularité de l'avis de l'autorité environnementale ». Décidant de sortir de l'embarras né de cet attelage entre annulation cumulée avec le prononcé du sursis à statuer le temps de la régularisation du vice de l'autorisation, le juge de cassation tranche en faveur de l'absence de cumul de ces solutions issues du prétoire, qui il est vrai, s'avéraient protectrices mais pénalisantes par leur effet cumulé.

Opération unique – Procédure unique

▲ CE 8 mars 2024, association Hydrauxois, n° 460964, Lebon T.

L'association requérante a obtenu le ralliement du juge de cassation sur l'appréciation qu'elle portait sur l'opération menée par la fédération de pêche de l'Yonne laquelle entreprenait différents travaux et interventions sur un étang. S'agissait-il d'une opération unique réalisée par une même personne et concernant le même milieu aquatique dont l'instruction dépendait d'une procédure unique et comme telle relevant de la police de l'eau ? Ou bien cette opération s'appliquant à un étang exploité, qualifié par le représentant de l'État de pisciculture, ne répondait-elle ni au régime de la déclaration ni à celui de l'autorisation au titre de la loi sur l'eau ? Les avis divergeaient. Effacer un milieu ne fut-il pas naturel n'est jamais anodin. C'est la conclusion à laquelle parvient le juge en cassation en qualifiant les faits consistant en une vidange de l'étang de travaux relevant de la nomenclature IOTA relative à la police de l'eau.

Parc éolien – Impact acoustique

▲ CE 8 mars 2024, association Fédération Environnement Durable et a., n° 465036 (Inédit)

Dans cette affaire étaient en cause les arrêtés pris par la ministre de la transition écologique ayant approuvé le protocole de la mesure de l'impact acoustique d'un parc éolien dans ses versions successives allant de 2021 à 2023. Leur objet est double : clarifier les prescriptions applicables aux parcs éoliens en fonction de la date de dépôt du dossier d'autorisation ou de déclaration et instaurer un contrôle acoustique systématique dès la mise en service du parc éolien. Ainsi, l'exploitant doit effectuer des mesures pour vérifier que le respect des émergences sonores admissibles fixées par ces textes, ainsi que le traitement de ces mesures, sont conformes audit protocole. On pourrait légitimement se demander pourquoi pas moins de quatorze associations de défense de l'environnement attaquent les mesures du gouvernement en excès de pouvoir. En approuvant les deux versions successives du protocole acoustique, les décisions ministérielles lui ont conféré une valeur réglementaire ce qui, de l'avis de ces associations suivi par le juge, a fait entrer ces décisions dans le champ des plans et programmes soumis à évaluation environnementale et aurait dû en tant que telles, être précédées d'une consultation préalable du public, ce qui les entache de ce fait d'illégalité.

Parc éolien offshore – Dérogation espèces protégées

▲ CE 30 avril 2024, association Sea Shepherd France et a., n° 468297, Lebon T.

On ne saura pas en lisant cet arrêt le sort que le Conseil d'État aurait réservé au pourvoi de l'association qui attaque le refus du préfet d'enjoindre à une société exploitante d'éoliennes offshore de déposer une demande de dérogation « espèces protégées ». Si le préfet détient des dispositions de l'article L. 171-7 du Code de l'environnement le pouvoir de suspendre la poursuite des travaux sans une autorisation requise par ce code jusqu'à ce qu'il ait été statué sur la demande relative à cette autorisation, la délivrance de l'autorisation prive en revanche le recours de son objet.

Plan de prévention des risques – Enquête publique

▲ CE 29 mai 2024, association Les sacrifiés du plan Rhône, n° 466945 (inédit)

Il semble que le litige ait pris du temps à arriver jusqu'au Conseil d'État à en juger par la requête déposée en 2017 devant le tribunal administratif de Marseille. Sur le plan du droit, les griefs ne sont pas de nature en tout cas à retenir longuement l'analyse : les requérants plaidaient le vice tiré du défaut d'avis des personnes publiques durant la phase d'enquête publique concernant l'approbation du plan de prévention des risques d'inondation ou à tout le moins, ces avis n'avaient pas été consignés ou annexés aux registres d'enquête publique.

Installations classées pour la protection de l'environnement – Régime juridique – Actes affectant le régime juridique des installations – Première mise en service

▲ CAA Versailles, 11 avril 2024, société Combray Energie, n° 20VE03265 (C+)

La requérante déboutée devrait sans trop de suspens se pourvoir en cassation si l'on en croit, malgré les raisons invoquées par le juge, l'âpreté du débat opposant les défenseurs du patrimoine immatériel, ceux-là même qui invoquent l'œuvre de Marcel Proust au soutien de la défense du paysage dans lequel s'insère le village d'Illiers-Combray en tant que scène inaugurale d'une grande œuvre littéraire nationale, aux tenants d'un projet de douze éoliennes d'une hauteur en bout de pale de 150 mètres, ainsi que quatre postes de livraison électrique situés sur des plateaux agricoles. On ne retiendra pas particulièrement d'enseignement pour cet arrêt voué, on l'a suggéré, à être examiné par le Conseil d'État, si ce n'est que la Cour invoque au soutien de son examen de l'erreur manifeste d'appréciation qu'aurait pu commettre le préfet en refusant l'autorisation, une motivation pour le moins fragile en termes de protection du paysage reposant notamment sur des actions culturelles autour de l'œuvre du grand écrivain, « dont les évocations littéraires *sont encore pour partie* [nous soulignons] matériellement inscrites dans ces lieux ». Peut-être faudra-t-il que les juges du Palais Royal aillent vérifier sur place, comme ce fut le cas par le passé, que les juges du fond ont eu raison de statuer ainsi.

Emmanuel Vital-Durand

Avocat associé,

Cabinet Gide Loyrette Nouel

CUA 2024-60-1

L'évolution des projets immobiliers du point de vue du droit de l'urbanisme

Du dépôt de la demande de permis de construire à l'achèvement de l'immeuble

Un projet immobilier est rarement figé dès sa conception. De la table de l'architecte à la réception des travaux, le projet de construction ne cesse d'évoluer sous l'influence de nombreux facteurs : la volonté du maître d'ouvrage, mais aussi les aléas du financement, les besoins de l'utilisateur final, voire les conséquences d'un recours contre l'autorisation d'urbanisme obtenue. Toute la question porte alors, pour le pétitionnaire ou le titulaire de cette autorisation, sur la possibilité de faire évoluer ses droits à construire sans remettre en cause sa demande ou le permis d'origine. Pour plagier le prince de Salina, il faudrait que rien ne change même si tout change⁽¹⁾.

Il s'agit donc de gérer, sous l'angle du droit de l'urbanisme, l'évolution du projet immobilier de sa conception à son achèvement -plus exactement, dans le cadre de cet exposé⁽²⁾, de la demande de permis de construire jusqu'au dépôt de la déclaration d'achèvement et de conformité de travaux (DACT).

Cette question revient à présenter, sous un angle opérationnel, le régime de la modification du permis de construire, en distinguant deux phases successives : l'évolution du projet entre le dépôt de la demande d'autorisation de construire et l'arrêté de permis (I), puis entre la délivrance de ce permis et l'achèvement des travaux autorisés (II).

I. L'adaptation du projet entre le dépôt de la demande et la délivrance du permis de construire

Si le sujet est ancien, il a été profondément revisité, et souhaitons-le stabilisé, par un récent et important arrêt du Conseil d'État rendu avec l'intervention d'*amici curiae*⁽³⁾, dont le Pr. Norbert Foulquier et le GRIDAUH : CE 1^{er} décembre 2023, *Commune de Gorbio* (n° 448905, au Rec. Lebon)⁽⁴⁾. Cette décision consacre une solution à la fois pragmatique, tant pour les opérateurs immobiliers que pour les services instructeurs, et respectueuse de la sécurité juridique des projets. Il convient d'en retenir quatre éléments essentiels, de nature à harmoniser des pratiques jusqu'alors souvent divergentes :

1° Tout d'abord, la reconnaissance de la liberté du pétitionnaire d'adapter son projet en cours d'instruction dès lors que sa nature d'origine est préservée : « *il est loisible à l'auteur d'une demande de permis de construire d'apporter à son projet, pendant la phase d'instruction de sa demande et avant l'intervention d'une décision expresse ou tacite, des modifications qui n'en changent pas la nature* » ;

2° Le dépôt de nouvelles pièces ne modifie pas, en principe, le délai d'instruction de la demande, qui n'est ni suspendu ni interrompu : la « *demande [modificative] est en principe sans incidence sur la date de naissance d'un permis tacite* », telle qu'elle a été préa-

1 *Le Guépard*, Giuseppe Tomasi di Lampedusa, Ed. du Seuil - Points Grands romans - 2007, p. 32.

2 Issu du colloque du GRIDAUH : *L'évolution des projets immobiliers*, Paris 21 mars 2024 - Centre Panthéon Sorbonne.

3 En application de l'article R. 625-3 du Code de justice administrative, et suffisamment exceptionnelle pour être ici soulignée.

4 Décision rendue aux conclusions de Maxime Boutron, BJDU 1/2024, p. 45 (*Quelles sont les conséquences de la modification d'une demande d'autorisation pendant la phase d'instruction ?*)

blement indiquée au pétitionnaire lors de l'enregistrement de sa demande de permis de construire⁵ ;

3° Il n'en va autrement que si les pièces modificatives sont déposées par le pétitionnaire à une date très proche de l'expiration du délai d'instruction ou si elles apparaissent trop importantes, ce qui exige alors de nouvelles consultations, et donc une nouvelle instruction : « *lorsque du fait de leur objet, de leur importance ou de la date à laquelle ces modifications sont présentées, leur examen ne peut être mené à bien, [...], l'administration est alors regardée comme saisie d'une nouvelle demande se substituant à la demande initiale à compter de la date de la réception par l'autorité compétente des pièces nouvelles et intégrant les modifications introduites par le pétitionnaire* » ;

4° Et, en ce cas - il s'agit de l'ultime apport essentiel de la décision du Conseil d'État - « *il appartient à l'administration d'indiquer aux demandeurs dans le délai d'un mois [suivant le dépôt des nouvelles pièces] les pièces manquantes nécessaires à l'examen du projet ainsi modifié* ». En outre, saisie des pièces modificatives, « *l'autorité compétente informe par tous moyens le pétitionnaire avant la date à laquelle serait normalement intervenue une décision tacite [sur sa demande initiale], en lui indiquant la date à compter de laquelle, à défaut de décision expresse, la demande modifiée sera réputée acceptée* ».

C'est donc un mode d'emploi complet et didactique que livre le Conseil d'État à l'intention des maîtres d'ouvrage comme des services instructeurs. Soit les modifications apportées au projet en cours d'instruction de la demande de permis de construire demeurent limitées ou interviennent suffisamment tôt au cours de l'instruction, et celle-ci poursuit son cours dans le cadre du délai initialement prévu et notifié au pétitionnaire ; soit les adaptations envisagées revêtent une certaine ampleur ou interviennent tardivement, notamment à l'issue de la phase de consultation des services et autorités concernés, et l'instruction doit alors recommencer, au moins s'agissant de ces nouvelles pièces, le pétitionnaire en étant alors dûment informé. Comme le souligne le rapporteur public dans ses conclusions précitées, il revient donc au porteur de projet d'apprécier s'il préfère

obtenir rapidement l'autorisation sollicitée, puis déposer une demande modificative, ou bien s'il préfère traiter ces modifications en cours d'instruction initiale, quitte à régénérer un nouveau délai d'instruction.

II. L'adaptation du projet entre la délivrance du permis de construire et l'achèvement des travaux autorisés

Il s'agit ici de la possibilité de faire évoluer le projet autorisé par un permis de construire, au cours de sa mise en œuvre et jusqu'au dépôt de la déclaration d'achèvement et de conformité de travaux. Cette faculté est matérialisée par la délivrance d'un permis de construire modificatif, dont l'existence résulte d'abord de la pratique immobilière et dont le régime a été peu à peu précisé et encadré par la jurisprudence.

A. Conditions de délivrance du permis de construire modificatif

Dans ce contexte évolutif, le permis de construire modificatif a longtemps été enfermé par des règles assez strictes tenant notamment à la nature limitée des adaptations susceptibles d'être apportées à un projet autorisé par un permis de construire. Sur la base d'une jurisprudence très abondante mais casuistique, l'obtention d'un permis de construire modificatif demeurerait subordonnée à la faible ampleur des adaptations envisagées par le maître d'ouvrage. À ce titre, et jusqu'à récemment, les modifications apportées au permis d'origine ne devaient pas bouleverser l'économie générale du projet initialement autorisé⁶. Ce principe était ainsi énoncé par le Conseil d'État, qui jugeait que « *l'autorité compétente, saisie d'une demande en ce sens, peut délivrer au titulaire d'un permis de construire en cours de validité, tant que la construction que ce permis autorise n'est pas achevée, un permis le modifiant, sous réserve que les modifications apportées au projet initial n'en remettent pas en cause, par leur nature ou leur ampleur, la conception générale* »⁷. À l'inverse, les modifications regardées comme bouleversant l'éco-

5 Art. R. 423-4 du Code de l'urbanisme.

6 CE Sect. 26 juillet 1983 *Le Roy*, n° 23604 ; 3 avril 1987, *Mme Monmarson et autres*, n° 53869.

7 CE 25 novembre 2020, n° 429623.