

Lexbase Hebdo édition publique n°368 du 2 avril 2015

[Urbanisme] Jurisprudence

## La recevabilité du bénéficiaire d'une autorisation d'urbanisme à demander l'annulation des prescriptions dont cette autorisation est assortie

N° Lexbase : N6694BUH



par Olivier Savignat, Avocat au barreau de Paris

Réf. : CE, Sect., 13 mars 2015, n° 358 677, publié au recueil Lebon (N° Lexbase : A6895NDQ)

La possibilité d'annulation partielle des autorisations d'urbanisme est une question ancienne qui mobilise depuis longtemps la jurisprudence, le législateur et bien évidemment la doctrine. Il faut dire que cette question n'est pas neutre en pratique puisque de celle-ci dépendent bien souvent les délais de réalisation des projets autorisés, voire même leur réalisation. Jusqu'à l'introduction par la loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006, portant engagement national pour le logement (N° Lexbase : L2466HKK), du mécanisme d'annulation partielle des autorisations indivisibles (C. urb., art. L. 600-5 N° Lexbase : L4354IXK), la possibilité de n'annuler que partiellement une autorisation d'urbanisme, qui est et demeure en principe indivisible, dépendait du caractère divisible de certains de ses éléments ou dispositions. C'est la jurisprudence qui a peu à peu dégagé ces hypothèses de divisibilité. L'arrêt de principe de la Section du contentieux du Conseil d'Etat du 13 mars 2015 ajoute un nouveau cas d'annulation partielle d'une autorisation d'urbanisme pour ce qui concerne les prescriptions spéciales (autres que financières) la grevant, dès lors que celles-ci sont juridiquement divisibles du reste de l'autorisation, en énonçant que le bénéficiaire d'une autorisation d'urbanisme est recevable à demander l'annulation des prescriptions dont cette autorisation a été assortie.

### I — Les hypothèses de divisibilité des autorisations d'urbanisme jusqu'à la décision du 13 mars 2015

Il importe de préciser, pour ne plus y revenir, que l'article L. 600-5 du Code de l'urbanisme, introduit par la loi du 13 juillet 2006, portant engagement national pour le logement (1), a créé un mécanisme d'annulation partielle

des autorisations d'urbanisme alors même que la partie du projet annulée est indivisible du reste de l'autorisation, lorsqu'*"un vice n'affectant qu'une partie du projet peut être régularisé par un permis modificatif"*.

Dans une décision du 1er mars 2013 (2), le Conseil d'Etat a explicitement dédié ce mécanisme d'annulation (et de régularisation) partielle à l'hypothèse d'un projet dont les éléments le composant sont indivisibles au sens de la jurisprudence et a donc mis fin à l'hésitation jurisprudentielle qui prévalait depuis la réforme quant à l'autonomie des deux régimes d'annulation partielle.

### A — La divisibilité matérielle et juridique des éléments du projet autorisé

Par exception au principe d'indivisibilité des autorisations d'urbanisme, la jurisprudence reconnaît la divisibilité de certains de ses éléments ou dispositions lorsqu'une même autorisation aurait pu, pour des raisons matérielles et/ou juridiques, donner lieu à plusieurs décisions distinctes.

L'annulation partielle est alors possible puisque la censure d'une partie de l'autorisation laisse "intacts" ses autres éléments.

— Il en va ainsi lorsque la **décision comporte en réalité plusieurs décisions distinctes** *"qui n'ont pas entre elles un lien indivisible et qui doivent faire l'objet d'un examen séparé"*. C'est généralement le cas lorsqu'une même décision comporte en son sein plusieurs décisions d'urbanisme (refus, autorisation), ou lorsqu'elle est prise au titre de régimes distincts d'autorisation (d'urbanisme ou d'autres législations).

C'est l'hypothèse dans laquelle, d'une part, l'arrêté accorde un permis de construire pour l'édification d'un clôture et la transformation d'une maison d'habitation et, d'autre part, refuse le permis pour d'autres aménagements (3), ou celle dans laquelle un arrêté unique accorde, d'une part, un permis modificatif d'une construction existante et un nouveau permis pour une seconde tranche de travaux (4), ou autorise l'extension d'une maison d'habitation et la réalisation d'un garage (5).

C'est également l'hypothèse dans laquelle un permis de construire tient lieu de l'autorisation au titre du Code de la construction et de l'habitation (ERP) pour la réalisation de commerces au pied d'un immeuble de logement réalisé au titre de la même décision. L'illégalité de l'autorisation au titre du Code de la construction et de l'habitation est divisible de celle délivrée au titre du Code de l'urbanisme (6).

— C'est également le cas lorsque **l'autorisation porte sur plusieurs constructions matériellement et juridiquement distinctes**. C'est le cas du permis de construire *"qui autorise à la fois, en des lieux distincts, la construction d'un hangar et celle d'une habitation"* (7) ou qui porte sur la construction de plusieurs éoliennes (8). La recevabilité d'une demande d'annulation partielle d'une autorisation d'urbanisme en raison de la divisibilité matérielle des éléments la composant peut, le cas échéant, conduire à son annulation totale lorsque l'appréciation de la légalité du projet suppose de le confronter dans son ensemble à la norme de fond (9).

— C'est enfin le cas **lorsque le projet porte sur l'édification d'un ensemble immobilier unique mais dont les différents éléments le composant ont "une vocation fonctionnelle autonome"**. Par sa décision "Commune de Grenoble" du 17 juillet 2009 (10), le Conseil d'Etat a défini les conditions dans lesquelles un ensemble immobilier unique, d'une ampleur et complexité particulières, pouvait faire, par exception, l'objet de plusieurs permis de construire pour ses éléments ayant *"chacun une vocation fonctionnelle autonome [...] sous réserve que l'autorité administrative ait vérifié, par une appréciation globale, que le respect des règles et la protection des intérêts généraux que garantirait un permis unique sont assurés par l'ensemble des permis délivrés"*. Cette décision a donc fait évoluer, dans ces hypothèses particulières, les critères gouvernant la divisibilité de l'autorisation d'urbanisme en admettant celle-ci nonobstant le caractère matériellement intégré des éléments la composant, lorsque ceux-ci sont fonctionnellement autonomes.

Le Conseil d'Etat en a tiré les conséquences contentieuses dans sa décision du 1er mars 2013 (11) et a considéré de manière explicite que l'autorisation de construire est dans ce cas divisible, de sorte que son annulation partielle peut pour ce motif être admise (12).

### B — La divisibilité des prescriptions financières du permis

Depuis longtemps, le juge administratif considère que les dispositions financières du permis de construire (prescriptions relatives aux taxes ou contributions aux dépenses d'équipements publics) ne constituent pas avec ce permis un ensemble indivisible (13). Ces dispositions sont, de par leur objet financier autonome, divisible du reste de l'autorisation. Le juge reçoit donc les demandes d'annulation visant seulement ces prescriptions illégales. Cette solution a d'ailleurs été reprise par la loi n° 85-729 du 18 juillet 1985, relative à la définition et à la mise en œuvre de principes

(N° Lexbase : L1060IRP), et intégrée à l'article L. 332-7 du Code de l'urbanisme (N° Lexbase : L7536AC4).

## II — Une nouvelle hypothèse de divisibilité des autorisations d'urbanisme : les prescriptions spéciales

### A — La nature des prescriptions spéciales

L'autorité compétente peut, le cas échéant, assortir une autorisation d'urbanisme d'obligations particulières imposées au pétitionnaire et qui prennent la forme de prescriptions. Il s'agit d'une obligation de faire s'imposant au pétitionnaire qui ajoute ou soustrait certains éléments du projet et qui ont pour objet, comme le rappelle le Conseil d'Etat dans la décision rapportée, *"d'assurer la conformité des travaux projetés aux dispositions législatives et réglementaires dont l'administration est chargée d'assurer le respect"*.

Ces prescriptions qui ont nécessairement trait aux règles d'utilisation ou d'occupation des sols doivent avoir un fondement légal ou réglementaire et s'infèrent généralement des dispositions du document d'urbanisme applicable, du règlement national d'urbanisme ou des servitudes d'utilité publique opposables : elles peuvent donc concerner la destination des constructions, leur accès, leur desserte par les réseaux, leur implantation, le traitement des espaces libres et plantations, les règles de stationnement, etc. L'aspect extérieur des constructions et leur insertion dans l'environnement motivent souvent des prescriptions spéciales (sur le fondement de l'article 11 du RNU codifié à l'article R. 111-21 du Code de l'urbanisme N° Lexbase : L1466ICB).

Enfin, les prescriptions peuvent également trouver leur source dans les avis des autorités consultées dans le cadre de l'instruction (ABF, concessionnaires de réseaux, commissions de sécurité, archéologie préventive....).

### B — La recevabilité des demandes d'annulation portant sur les seules prescriptions spéciales

1. Jusqu'alors, les prescriptions spéciales des autorisations d'urbanisme formaient avec l'autorisation un tout indivisible qui interdisait de solliciter seulement leur annulation. Dans ses conclusions sous la décision "Plunian" (14), le président Labetoulle soulignait, à cet égard, que *"c'est dans le cadre d'un pouvoir d'appréciation globale que par une décision unique l'administration accorde l'autorisation et subordonne celle-ci à telle ou telle condition ; la condition est un support de l'autorisation ; on ne peut contester la première sans remettre en cause la seconde"*.

Le recours formé contre des réserves d'ordre architectural étaient donc irrecevables, dès lors que *"ces réserves devaient être regardées comme constituant un des supports du permis et comme formant un tout indivisible avec l'autorisation accordée"* (15).

Il en allait ainsi également d'une prescription obligeant le pétitionnaire à *"replanter un certain nombre d'arbres de haute tige qui ont été abattus"* (16), ou d'une prescription du permis imposant d'implanter un garage en retrait de deux mètres par rapport à l'alignement (17). Symétriquement, l'illégalité d'une prescription permettait d'obtenir l'annulation de l'ensemble de l'autorisation d'urbanisme (18) et les parties en défense ne pouvaient demander au juge de limiter l'annulation aux seules prescriptions illégales.

2. L'arrêt rapporté bouleverse cette jurisprudence en jugeant que *"le titulaire d'une autorisation d'urbanisme est recevable à demander l'annulation d'une ou de plusieurs prescriptions dont celle-ci est assortie [...]"*. En l'espèce, le Conseil d'Etat a donc considéré que le tribunal administratif de Nice ne pouvait juger irrecevable la demande d'annulation formée par le bénéficiaire de la décision de non-opposition à déclaration préalable pour ce qui concerne seulement *"la prescription relative à la peinture de la face externe des fenêtres"* assortissant celle-ci.

Le titulaire d'une autorisation assortie d'une prescription qu'il estime irrégulière sera donc toujours *a priori* recevable à demander l'annulation de cette dernière.

L'annulation d'une prescription illégale ne sera toutefois pas admise si celle-ci est juridiquement indivisible du reste du permis : *"toutefois, le juge ne peut annuler ces prescriptions, lorsqu'elles sont illégales, que s'il résulte de l'instruction qu'une telle annulation n'est pas susceptible de remettre en cause la légalité de l'autorisation d'urbanisme et qu'ainsi ces prescriptions ne forment pas avec elle un ensemble indivisible"*. On constate que la divisibilité qui conditionnait la recevabilité des demandes d'annulation partielle devient ici une condition de fond.

Aussi, le juge sera toujours tenu de recevoir une demande d'annulation partielle mais il devra rejeter celle-ci si la prescription illégale est juridiquement indivisible du reste de l'autorisation (une annulation partielle sur le fondement article L. 600-5 du Code de l'urbanisme pourrait alors, le cas échéant, être recherchée).

En pratique, seules les prescriptions illégales qui ne seraient pas nécessaires à la conformité du projet avec une disposition légale ou réglementaire opposable et dont l'annulation n'aurait donc aucune conséquence sur le reste du projet pourraient être considérées comme divisibles et faire l'objet d'une annulation partielle. Il en irait autrement

dans les hypothèses -autrement plus fréquentes en pratique— dans lesquelles l'autorisation d'urbanisme ne serait pas légale sans cette prescription.

Cette nouvelle hypothèse de divisibilité devrait ouvrir le contentieux de l'annulation des autorisations d'urbanisme à leurs bénéficiaires qui seront désormais recevables à demander l'annulation des seules prescriptions qui leur sont imposées. C'est également la possibilité de limiter les conséquences contentieuses des recours des tiers fondés sur l'illégalité des seules prescriptions, puisque les bénéficiaires pourront demander au juge de circonscrire l'annulation à ces dernières dispositions, lorsqu'elles sont divisibles.

Enfin, l'arrêt rapporté présente l'intérêt de prendre position sur la question de la soumission du bénéficiaire de l'autorisation à l'obligation de notification prévue à l'article R. 600-1 du Code de l'urbanisme (N° Lexbase : L2127IBE). On sait que cette règle particulière au contentieux des autorisations d'urbanisme, issue de la loi n° 94-112 du 9 février 1994, portant diverses dispositions en matière d'urbanisme et de construction (N° Lexbase : L8040HHA), oblige le requérant à notifier son recours à l'auteur de la décision, ainsi qu'au titulaire de l'autorisation.

Ces dispositions obligeaient-elles en l'espèce le bénéficiaire qui a contesté les prescriptions assortissant l'autorisation qui lui a été délivrée à notifier son recours à l'auteur de la décision ?

Il avait déjà été jugé par la cour administrative d'appel de Nancy que les dispositions de l'article R. 600-1 du Code de l'urbanisme (C. urb., art. L. 600-3 N° Lexbase : L7652ACE à l'époque des faits) ne s'imposaient pas au bénéficiaire d'un permis de construire qui demandait l'annulation des prescriptions financières l'assortissant, en tant que celle-ci "sont divisibles des autres dispositions de cet arrêté et ne sont pas relatives à l'occupation ou l'utilisation des sols" (19).

En l'espèce, le Conseil d'Etat juge "que ces dispositions visent, dans un but de sécurité juridique, à permettre au bénéficiaire d'une autorisation d'urbanisme, ainsi qu'à l'auteur de cette décision, d'être informés à bref délai de l'existence d'un recours contentieux dirigé contre elle ; qu'en revanche, elles n'exigent pas que le bénéficiaire d'une autorisation d'urbanisme notifie à l'auteur de cette décision le recours contentieux qu'il forme pour la contester lorsqu'elle est assortie de prescriptions ou pour contester ces prescriptions elles-mêmes [...]".

Le bénéficiaire d'une autorisation d'urbanisme qui la conteste, en tant qu'elle comporte des prescriptions, n'est donc pas tenu de notifier son recours à l'auteur de la décision contestée, au titre de l'article R. 600-1 du Code de l'urbanisme, et ceci dans tous le cas, sans s'arrêter à l'objet de la prescription ou à son caractère divisible.

(1) Modifié par l'ordonnance n° 2013-638 du 18 juillet 2013, relative au contentieux de l'urbanisme (N° Lexbase : L4499IXW).

(2) CE 1° et 6° s-s-r., 1er mars 2013, n° 350 306, publié au recueil Lebon (N° Lexbase : A9297I8T).

(3) CE 1° et 5° s-s-r., 16 janvier 1970, n° 75 776, publié au recueil Lebon (N° Lexbase : ), p. 30.

(4) CE, Sect., 16 février 1979, n° 03 646, publié au recueil Lebon (N° Lexbase : A1021B8C), p. 66.

(5) CE 3° et 5° s-s-r., 20 février 1979, n° 05 808, publié au recueil Lebon (N° Lexbase : A1549B7I), p. 40.

(6) TA Cergy-Pontoise, 11 mai 2012, n° 1 007 061.

(7) CE 4° et 5° s-s-r., 18 février 2005, n° 261 171, inédit au recueil Lebon (N° Lexbase : A7082DGE), BJD, 2005, 261, concl. Keller.

(8) CAA Nantes, 2ème ch., 7 avril 2010, n° 09NT00 829 (N° Lexbase : A9673EW8) ; CAA Lyon, 23 octobre 2007, n° 06LY02 337, mentionné aux tables du recueil Lebon (N° Lexbase : A2322D3E), p. 1124.

(9) CE 7° et 10° s-s-r., 10 mai 1996, n° 140 799, publié au recueil Lebon (N° Lexbase : A8979ANU).

(10) CE, Sect., 17 juillet 2009, n° 301 615, publié au recueil Lebon (N° Lexbase : A9201EIM).

(11) CE 1° et 6° s-s-r., 1er mars 2013, n° 350 306, publié au recueil Lebon, préc..

(12) Notons que si une demande d'annulation partielle est dans cette hypothèse recevable, la censure de l'autorisation sera cependant globale si de l'élément (fonctionnellement autonome) illégal dépend la légalité de l'autorisation dans son ensemble (CE 1° et 4° s-s-r., 1er décembre 1995, n° 137 832, inédit au recueil Lebon N° Lexbase : A1431B77).

(13) CE, Sect., 13 novembre 1981, n° 16 504, publié au recueil Lebon (N° Lexbase : A5455AKA); CE 8° et 9° s-s-r., 8 octobre 1993, n° 61 621, publié au recueil Lebon (N° Lexbase : A0980ANM).

(14) CE, Sect., 13 novembre 1981, n° 16 504, publié au recueil Lebon, préc..

(15) CE 1° et 4° s-s-r., 12 octobre 1979, n° 12 957, mentionné aux tables du recueil Lebon (N° Lexbase : A2450AKX).

(16) CE 7° s-s., 18 décembre 1992, n° 98 403, inédit au recueil Lebon (N° Lexbase : A8856ARG), Dr. Adm., 1993, n° 97.

(17) TA Nice, 28 juin 2001, n° 981 001.

(18) CE 2° et 6° s-s-r., 15 octobre 1982, n° 24 333, mentionné aux tables du recueil Lebon (N° Lexbase : A9553AKZ), p.790-792.

(19) CAA Nancy, 26 juin 42 003, n° 98NC01 937 (N° Lexbase : A0252C99).