



MASTER II – DROIT DE LA CONSTRUCTION ET DE L'URBANISME

Dirigé par Monsieur le Professeur Olivier Tournafond

Mémoire de recherche

« La divisibilité dans le régime des autorisations d'urbanisme »

Année universitaire 2014-2015

Présenté et soutenu par Monsieur Baptiste Cousseau le 23 septembre 2015

Sous la direction de Madame Soazic Marie

REMERCIEMENTS

J'adresse mes remerciements à toutes les personnes qui m'ont soutenu au cours de mes travaux de recherches et dans la rédaction de ce mémoire.

Je tiens à remercier, notamment, Mme Soazic Marie, maître de conférence à l'Université Paris-Est Créteil, qui m'a apporté une aide précieuse dans la recherche documentaire et l'élaboration de mon plan de mémoire.

Je remercie, également, Me Jean-Pascal Bus, avocat associé du cabinet Norton Rose Fulbright LLP, qui m'a fait découvrir la pratique du droit immobilier et m'a permis de m'orienter vers mon sujet de recherche en me faisant collaborer sur ses dossiers.

SOMMAIRE

INTRODUCTION	1
PREMIÈRE PARTIE : LA DIVISIBILITÉ DANS LE RÉGIME ADMINISTRATIF DES	
AUTORISATIONS D'URBANISME	7
Chapitre I : L'appréciation de la divisibilité du projet de construction	8
Section 1 : Le recours exclusif à des critères matériels.....	9
Section 2 : Le rejet apparent des critères juridiques.....	22
Chapitre II : Les effets juridiques de la divisibilité du projet sur l'autorisation d'urbanisme ..	28
Section 1 : Le fractionnement de l'autorisation au stade de sa délivrance.....	29
Section 2 : Le fractionnement de l'autorisation au stade de son exécution.....	35
DEUXIÈME PARTIE : LA DIVISIBILITÉ DANS LE RÉGIME CONTENTIEUX DES	
AUTORISATIONS D'URBANISME	43
Chapitre I : L'appréciation de la divisibilité de l'autorisation par le juge administratif	43
Section 1 : Les modalités d'appréciation de la divisibilité de l'autorisation d'urbanisme...	44
Section 2 : Classification des hypothèses de divisibilité de l'autorisation d'urbanisme	49
Chapitre II : Les effets de la divisibilité de l'autorisation sur les pouvoirs du juge administratif	58
Section 1 : Le caractère déterminant de la divisibilité sur les pouvoirs du juge	59
Section 2 : Le caractère indifférent de la divisibilité sur les pouvoirs du juge	64
Conclusion	74
BIBLIOGRAPHIE.....	76
TABLE DES MATIERES.....	87

INTRODUCTION

Un auteur disait « *déterminer si un acte est divisible ou ne l'est pas relève de la méthode impressionniste* »¹. A supposer que la notion relève du « flou artistique », elle constitue au moins un sujet d'actualité puisque le 19 juin 2015 le Conseil d'Etat se prononçait sur la légalité d'un des permis de construire délivré pour la restructuration des grands magasins La Samaritaine² en ayant recours à la notion de divisibilité des travaux. Un peu plus tôt dans l'année, le 13 mars 2015³, le Conseil d'Etat revenait sur une jurisprudence cinquantenaire⁴ en jugeant que le recours pour excès de pouvoir dirigé contre les seules prescriptions d'un permis de construire est recevable. Par cet arrêt, le Conseil d'Etat a mis fin au principe d'indivisibilité du permis, ou plutôt, l'a rendu davantage divisible⁵. Toutefois, avant de pousser l'analyse plus loin, entendons-nous d'abord sur le terme de « divisibilité ».

A priori, la notion ne pose pas de grande difficulté de compréhension. Le dictionnaire définit la divisibilité comme le « *caractère de ce qui peut être divisé* »⁶. Il s'agit donc du trait distinctif ou de la qualité d'une chose. Si l'on s'intéresse à la définition du verbe « diviser »⁷, deux propositions nous sont offertes. Diviser, c'est « *séparer (une chose ou un ensemble de choses) en plusieurs parties* », mais c'est également « *séparer (une personne, une chose) d'une autre ou de plusieurs autres* ». Là encore, pas de difficultés particulières.

D'un point de vue juridique, le dictionnaire de Gérard Cornu nous propose la définition suivante : « *état de ce qui est divisible* »⁸. La notion « divisible » renvoie aux seules obligations divisibles, elles-mêmes opposées aux obligations indivisibles. La notion inverse d'« indivisibilité »⁹ s'avère plus intéressante. Le dictionnaire précise ainsi que la dette ou la créance peut être rendue indivisible par la volonté des parties, ou par la nature même de l'objet de l'obligation. Il y aurait donc une forme d'indivisibilité conventionnelle, résultant de la volonté, et une indivisibilité naturelle ou matérielle. *A contrario*, on peut supposer qu'il existe une forme de divisibilité résultant de la volonté, et une autre forme de divisibilité purement matérielle. Gardons ce point à l'esprit.

¹ Dalloz Professionnel, *Pratique du contentieux administratif*, Divisibilité et indivisibilité des actes, administratifs, n° 220.725.

² CE, 19 juin 2015, *Grands magasins de La Samaritaine – Maison Ernest Cognac*, n° 387061.

³ CE Sect., 13 mars 2015, *Mme Ciado*, n° 358677.

⁴ CE Sect., 12 octobre 1962, *Min. Construction c/ Cie immobilière de la région parisienne*, n° 55655.

⁵ M.-C. de Montecler, « Les autorisations d'urbanisme un peu moins indivisibles », Dalloz Actualité 18 mars 2015.

⁶ *Le nouveau Petit Robert : Dictionnaire alphabétique et analogique de la langue française*, Paris, Le Robert, 2008, p. 763.

⁷ *Ibid.*

⁸ G. Cornu, *Vocabulaire juridique*, PUF, 2007, p. 321.

⁹ *ibid.* p. 486.

Notre sujet est cantonné au droit de l'urbanisme. Il convient donc de rechercher si une définition de la divisibilité existe en cette matière. Les éditions Le Moniteur ont publié deux dictionnaires de l'urbanisme. L'un en 1999, l'autre en 2011. Ce dernier a fait l'objet d'une seconde édition en 2013. Examinons leurs définitions.

Le premier dictionnaire de 1999 contient sous le terme de « divisibilité » l'article suivant¹⁰ : « *La question de la divisibilité se pose pour les actes administratifs complexes comportant différentes clauses ou prescriptions qui relèvent, éventuellement, de réglementations différentes. Il s'agit donc de savoir si l'illégalité de l'une des clauses doit entraîner, au contentieux, l'annulation de l'acte dans sa totalité (indivisibilité de l'acte), ce qui serait pénalisant pour le bénéficiaire de cet acte contrait d'accepter « le tout ou rien », ou si le juge peut sanctionner cette clause, sans remettre en cause l'acte dans sa totalité (divisibilité) ».* S'ensuit plusieurs cas de divisibilité légaux et jurisprudentiels. Cette définition permet déjà d'identifier quelques éléments intéressants. D'une part, la divisibilité semble se poser au niveau des clauses et prescriptions des actes administratifs en matière d'urbanisme. D'autre part, elle influence la faculté qu'a le juge de prononcer l'annulation totale ou partielle de l'acte considéré. Enfin, la divisibilité est favorable au bénéficiaire de l'acte, car elle lui permet de conserver une partie des droits qu'il tient de la décision initiale en cas d'annulation partielle.

La seconde définition du dictionnaire de 2013 est plus substantielle et ne peut être reproduite *in extenso*¹¹. Il est toutefois possible d'en extraire les idées essentielles.

L'auteur distingue d'abord la divisibilité des autorisations d'urbanisme, de la divisibilité des documents d'urbanisme. Seule la première nous intéresse, car nous ne traiterons que de la divisibilité des autorisations d'urbanisme. Les autorisations d'urbanisme sont entendues comme les permis de construire, les permis d'aménager et les décisions de non-opposition à déclaration préalable. Autrement dit, il s'agit des décisions individuelles, conditionnelles ou non, délivrées par l'administration agissant en tant qu'autorité d'urbanisme et qui confèrent à son ou ses titulaires le droit de réaliser les ouvrages et travaux mentionnés dans l'acte.

L'auteur précise ensuite que la divisibilité des autorisations renvoie à la question de déterminer si les différentes parties d'un projet immobilier sont suffisamment distinctes pour faire l'objet d'un traitement différencié. Il distingue les critères de la divisibilité – qui semble essentiellement basés sur la dissociabilité des éléments du projet de construction – de ses effets. Ces derniers tiennent, notamment, aux conditions d'autorisation et de réalisation du projet, à la faculté pour le juge de prononcer une

¹⁰ P. Châteaureynaud, *Dictionnaire Urbanisme*, Paris, Le Moniteur, 1999, p. 214.

¹¹ P. Benoit-Cattin, J.-P. Brouant, C. Cans *et al.* (dir. Y. Jégouzo), *Dictionnaire pratique : Droit de l'urbanisme*, Le moniteur, Paris, 2e édition, 2013, 1095 p.

annulation partielle, à la caducité du permis et à l'engagement éventuel de la responsabilité pénale du constructeur. Là encore, plusieurs remarques peuvent être formulées. Contrairement à l'article de 1999, la divisibilité des prescriptions est éludée : la divisibilité est ici exclusivement matérielle, fondée sur la dissociabilité des travaux à entreprendre. On observe également que les effets de la divisibilité ne sont pas exclusivement contentieux. La divisibilité agirait donc au stade de la délivrance de l'autorisation mais aussi au stade de son exécution, puisque la caducité de l'autorisation et la responsabilité du bénéficiaire en cas de réalisation partielle sont envisagées. La notion est susceptible de produire des effets à différents niveaux, c'est pour cette raison que nous traiterons de la divisibilité des autorisations d'urbanisme tant dans le régime administratif que dans le régime contentieux.

De ces différentes définitions, une première conclusion peut être tirée : si la conceptualisation de la notion ne pose pas de difficultés majeures¹², sa définition dans des termes pratiques et opératoires est problématique. Pour reprendre les termes de Monsieur le Professeur Philippe Billet, « *la question de la divisibilité de l'autorisation n'est pas évidente* »¹³.

Le sujet est ancien, comme le révèle la production doctrinale sur « les opérations complexes », mais il soulevait déjà de nombreuses interrogations¹⁴. L'intérêt de la notion est pourtant manifeste et il peut être réduit à deux choses essentielles.

D'une part, la divisibilité permet l'annulation partielle d'une autorisation d'urbanisme. Face à un acte administratif, le juge de l'excès de pouvoir n'a normalement que deux options : rejeter la requête si l'acte est légal ou annuler l'acte si celui-ci est illégal. Toutefois, et malgré une certaine croyance à ce sujet, le juge n'est aucunement contraint de prononcer l'annulation totale de l'acte quand il est possible de prononcer une annulation partielle. Cette faculté trouve sa justification dans l'office du juge et produit des effets très bénéfiques pour le titulaire de l'autorisation. L'annulation totale met fin aux droits qu'il tenait de la décision, alors que l'annulation partielle permet à celui-ci de conserver certains droits. Il s'agit d'une technique assez ancienne¹⁵, ce qui explique probablement pourquoi la divisibilité a été d'abord abordée sur un plan exclusivement contentieux.

¹² V. dans le même sens, sur la notion d'indivisibilité : M. Staub, *L'indivisibilité en droit administratif*, LGDJ, 1999, n° 3, p. 8.

¹³ P. Billet, « Partage inédit des compétences et divisibilité du permis de construire : nouvelles règles du jeu pour le stade de Grenoble », JCP A 2009, 2266.

¹⁴ S. Pérignon, « Création des ouvrages immobiliers complexes et droit de l'urbanisme », RDI 1999, p. 522 ; P. Soler-Couteaux, « Le permis de construire d'opérations complexes », RDI 2003, p. 125.

¹⁵ « *Les origines de la théorie de la divisibilité, qui relève du simple bon sens – il s'agit de laisser subsister les parties saines de l'acte après ablation des parties infectées – sont immémoriales et ont donné lieu à de très nombreuses applications depuis 1945* » : R. Thiele, « Annulations partielles et annulations conditionnelles », AJDA 2015, p. 1357.

D'autre part, la divisibilité permet de fractionner, tronquer, découper une autorisation en dehors du contentieux, particulièrement au moment de sa délivrance. Autrement dit, il s'agit de se défaire de la contrainte de l'autorisation unique. Cet aspect-là est plus récent¹⁶ et il concerne probablement davantage les constructeurs que les juristes, puisqu'il conduit à « *prendre en compte l'intérêt des constructeurs* » en pratique¹⁷. En effet, l'idée sous-jacente est la suivante : si la divisibilité a permis de dissocier une autorisation au stade contentieux, pour n'en prononcer que l'annulation partielle, pourquoi ne pas rechercher ce caractère divisible à d'autres moments, notamment lors de la délivrance ou en cours d'exécution. L'autorisation d'urbanisme est, on le rappelle, un acte particulier puisqu'il a pour objet d'autoriser un projet de construction présenté à l'administration par des demandeurs. Si l'on admet que l'autorisation est divisible c'est que, d'une certaine manière, le projet sous-jacent est également divisible. Or, cette divisibilité doit pouvoir être mise en œuvre, utilisée en dehors du contentieux, notamment pour se plier aux besoins des constructeurs qui, on le sait, exigent une certaine flexibilité dans la réalisation de leurs projets que la rigidité du droit contrecarre parfois¹⁸.

Les effets essentiels de la divisibilité sont ainsi présentés. Ils tiennent au fait de pouvoir fractionner une autorisation à différents stades, y compris au stade contentieux. Mais si les effets de la divisibilité sont assez facile à concevoir, que faut-il considérer comme divisible ? Sur quoi porte la divisibilité ?

Le dictionnaire de 1999, d'un côté, fait exclusivement référence aux clauses et prescriptions de l'autorisation. Celui de 2013, de l'autre, mentionne seulement la dissociabilité matérielle du projet qui rejaillirait sur l'autorisation. Il y a donc une première difficulté.

Une fois déterminé l'objet de la divisibilité, il faut encore déterminer si la divisibilité peut être appréciée selon les mêmes critères.

A ce sujet, Monsieur Yann Aguila, dans ses conclusions sur la décision *Association pour la préservation des paysages exceptionnels du Mezenc* de 2006 estimait que « *l'appréciation portée sur la divisibilité d'un acte administratif dépend de considérations de pur fait propres à chaque espèce* »¹⁹. Il faudrait en

¹⁶ « *Dans l'arrêt Commune de Grenoble, le Conseil d'Etat s'inscrit bien dans cette optique de divisibilité de l'opération de construire, mais en renverse la perspective : alors que, jusqu'à présent, il s'agissait le plus souvent de savoir à quelles conditions il est possible d'annuler partiellement une autorisation d'urbanisme unique, il s'agit ici de savoir à quelles conditions il est possible de diviser une opération immobilière et de bénéficier de plusieurs permis de construire qui participent globalement à cette même opération* » : P. Billet, *op. cit.*

¹⁷ « *Les éléments divisibles autorisés par un même permis de construire peuvent faire l'objet d'une conformité partielle* » RDI 2012, p. 177.

¹⁸ Pour une illustration des bénéfices que procure aux constructeurs la divisibilité : « *Solution équilibrée que celle-ci, qui permet, dans le contexte économique que l'on sait, d'étaler dans le temps la réalisation d'un projet global et de sécuriser chaque autorisation en ne la faisant plus nécessairement dépendre de l'autre, ce qui aurait été le cas si seul un permis unique avait été autorisé.* » (J. Burguburu., concl. sur CE Sect., 17 juillet 2009, *Commune de Grenoble*, n° 301615, RFDA 2009, p. 1021 ; BJD 2009, p. 269).

¹⁹ Y. Aguila, concl. sur CE Sect., 27 sept. 2006, *Communauté d'agglomération de Montpellier*, N° 269553, LPA 2006, p. 13.

déduire que la divisibilité est exclusivement pragmatique et opportuniste, et qu'en admettant que la divisibilité soit appréciée selon certains critères, ces derniers ne seront probablement pas cohérents.

Enfin, si la divisibilité d'une autorisation se trouvait reconnue, cette circonstance implique-t-elle que les effets de la divisibilité se produisent à toutes les étapes ?

On le voit, la notion résiste à une compréhension complète de sa portée.

Le droit de l'urbanisme a souvent été qualifié de « *fruste* »²⁰, « *un peu simpliste* »²¹ fonctionnant selon « *le triptyque de base de la législation sur le permis de construire – un volume unique réalisé par un seul maître d'ouvrage sur le même terrain* »²². Autrement dit, le droit de l'urbanisme est un droit qui s'accommode mal de notions complexes comme celle de la divisibilité. La notion serait donc, en quelque sorte, insaisissable.

L'argument de la simplicité du droit de l'urbanisme doit pourtant être réfuté. De nombreux auteurs ont, au contraire, relevé l'aspect innovant de ce droit²³. Ce ne semble donc pas être exclusivement la matière qui pose problème.

Dès lors, la difficulté de la notion ne tiendrait-elle pas à l'imperméabilité de la notion face aux efforts de systématisation ?

Il est aisément de comprendre que la notion de divisibilité renvoie au caractère dissociable de plusieurs éléments d'un même ensemble. Elle suppose même que l'ensemble considéré présente une certaine unité, faute de quoi la question de sa divisibilité ne se poserait pas. Toutefois, ces différents éléments doivent être suffisamment distincts, autonomes et individualisables pour que le lien qui les unit ne présente pas de caractère indivisible qui s'opposerait alors à leur éventuelle séparation. Autrement dit, la divisibilité permet de ne tirer aucune conséquence des liens qui existeraient entre les différents éléments d'un ensemble donné. C'est comme si chaque élément d'un ensemble divisible formait un tout à eux seuls. Chaque élément d'un ensemble divisible peut donc être traité de manière autonome, sans jamais que les autres éléments soient pris en considération.

²⁰ P. Soler-Couteaux, « Le permis de construire d'opérations complexes », RDI 2003, p. 125 ; RFDA 2009, p. 1021.

²¹ P. Soler-Couteaux, *op. cit.*

²² P. E. Durand, « L'ensemble immobilier unique et pluralité de permis de construire », RDI 2009, p. 568

²³ V. notamment les propos du Président Labetoulle : « *Le droit de l'urbanisme confirme ainsi qu'il n'est pas seulement un droit particulier mais qu'il est aussi un droit précurseur* » dans Bande à part ou éclaireur ?, AJDA 2013, p. 1397.

Pourtant, une fois que l'on applique ces idées à la matière des autorisations d'urbanisme, il devient moins aisé de comprendre quels éléments sont divisibles : Est-ce le projet de construction ? est-ce exclusivement l'autorisation, sans considérations matérielles ? est-ce les deux ?

De ces quelques développements, on constate que la conceptualisation de la notion de divisibilité ne pose pas de difficultés majeures. La notion est toutefois traversée de deux problèmes essentiels car, si la conceptualisation de la divisibilité est aisée, son identification et les conséquences qui en découlent ne le sont pas. L'identification de la divisibilité présuppose que des critères puissent être éventuellement dégagés, et que des fondements et principes sous-jacents soient, le cas échéant, discernés. Une fois la divisibilité reconnue, il faut encore savoir quelles conséquences ou effets peuvent ou doivent en être tirés. Il s'agit là de déterminer les fonctions essentielles de la divisibilité.

On perçoit bien ici, que critères et effets de la divisibilité sont, d'une certaine manière liés. Les critères dépendent des effets que l'on veut tirer de la divisibilité. Dans le domaine des autorisations d'urbanisme, la question de la divisibilité se pose dans des termes différents selon que l'on s'intéresse, d'une part, au régime administratif des autorisations d'urbanisme (**Première Partie**) et, d'autre part, au régime contentieux des autorisations d'urbanisme (**Deuxième Partie**). Dans le régime administratif, la question de la divisibilité invite à déterminer si les différentes parties d'un projet de construction sont suffisamment distinctes pour faire l'objet d'un traitement différencié. Dans le régime contentieux, il s'agit de déterminer s'il est possible d'extraire une partie illégale de l'autorisation sans risquer la censure totale de la décision. Pour reprendre l'expression de Michel Corbel²⁴ on oppose, en quelque sorte, une « divisibilité de fait » à une « divisibilité de droit ».

²⁴ M. Corbel, « L'annulation partielle des actes administratifs », AJDA 1972, p. 146.

PREMIÈRE PARTIE : LA DIVISIBILITÉ DANS LE RÉGIME ADMINISTRATIF DES AUTORISATIONS D'URBANISME

Le régime administratif s'entend comme l'ensemble des règles relatives à la « vie administrative » des autorisations d'urbanisme. Il conditionne l'édition, l'exécution et la disparition des décisions autorisant l'occupation des sols. Plus précisément, il recouvre l'ensemble des étapes allant du dépôt de la demande d'autorisation, à son instruction, en passant par sa délivrance, jusqu'à sa complète exécution ou son anéantissement éventuel, exception faite de l'anéantissement prononcé par le juge²⁵.

Dans ce domaine, la divisibilité intéresse principalement le pétitionnaire et l'administration. Elle concerne d'abord le pétitionnaire car elle détermine sous quelles conditions et à quels moments celui-ci peut fractionner son projet ou son autorisation. Elle affecte également l'administration car il est nécessaire d'apprécier sur quels objets doit porter son contrôle en sa qualité d'autorité d'urbanisme, aussi bien au stade de l'instruction que de l'exécution des travaux, et dans quelles conditions un fractionnement peut être légalement accordé.

A ce stade, la divisibilité des autorisations d'urbanisme dépend de la divisibilité du projet de construction²⁶. En effet, « *la divisibilité d'un ouvrage ou d'un ensemble immobilier au regard du droit de l'urbanisme est une considération essentielle puisqu'elle est non seulement déterminante de la possibilité d'en entreprendre la réalisation à la faveur de plusieurs autorisations de construire mais conditionne également l'ensemble du régime auquel sera assujettie l'exécution des travaux* »²⁷.

On observe que la divisibilité du projet de construction fait l'objet d'une détermination pragmatique. En ce sens, elle obéit à des critères exclusivement matériels, identifiés par la jurisprudence. (**Chapitre I**). Une fois identifiée, la divisibilité produit des effets à différents stades au sein du régime administratif de l'autorisation d'urbanisme. D'une divisibilité matérielle du projet de construction, que l'on peut aussi qualifier de divisibilité de fait, résulte une divisibilité juridique²⁸, qui ressurgit sur l'autorisation. Ces effets se concentrent essentiellement sur deux phases différentes : la phase d'instruction et de délivrance, et la phase d'exécution de la décision (**Chapitre II**).

²⁵ Ce point est étudié dans la Deuxième Partie qui porte sur le régime contentieux des autorisations d'urbanisme.

²⁶ « *la divisibilité de l'acte administratif se rapporte (...) à la divisibilité matérielle des constructions* » : X. de Lesquen, concl. sur CE, 1^{er} mars 2013, *Epoux Fritot et autres*, n° 350306, RJEP 2013, comm. 23.

²⁷ P. E. Durand, « La divisibilité des ouvrages et des ensembles immobiliers en droit de l'urbanisme », Constr.-Urb. 2006, étude 3.

²⁸ En ce sens, sur la notion inverse d' « indivisibilité » : « *même lorsque l'indivisibilité se fonde sur un pur état de fait, elle conserve une connotation juridique puisqu'elle contribue dans ce cas à la reconnaissance d'une qualification elle-même à l'origine de la mise en œuvre d'un régime juridique particulier* » : M. Staub, *L'indivisibilité en droit administratif*, LGDJ, 1999, n° 3, p. 8.

Chapitre I : L’appréciation de la divisibilité du projet de construction

L’identification de la divisibilité du projet de construction n’a pas toujours été chose aisée.

D’une part, la doctrine a longtemps reproché l’absence d’arrêts de principe sur ce sujet²⁹.

D’autre part, la jurisprudence a pu donner, au sujet des autorisations d’urbanisme, quelques exemples dans lesquels le juge identifiait des éléments divisibles ou indivisibles de manière manifestement opportuniste, sans dégager des critères opératoires, transposables à d’autres cas³⁰.

Par conséquent, la doctrine semblait très incertaine sur les critères à retenir. Un auteur a ainsi pu affirmer que le juge déterminait la divisibilité d’un projet de manière libre³¹. Un autre encore, identifiait des critères exclusivement matériels³². Un autre enfin, proposait une combinaison de critères matériels et juridiques³³.

²⁹ « on attendra un arrêt de principe définissant ce qu’il faut entendre par ensemble indivisible » (P. E. Durand « Des constructions constituant un ensemble indivisible doivent faire l’objet d’un permis de construire unique », Constr.-Urb. 2007, comm. 213).

³⁰ V. par ex., un critère de distance dégagé par une CAA pour annuler un permis de construire portant sur huit éoliennes pour erreur manifeste d’appréciation, en tant que des constructions étaient situées dans une zone à risque de 500 m autour de certaines de ces éoliennes : CE, 6 novembre 2006, *Association Préservation des paysages exceptionnels du Mezenc*, n° 281072 ; il a également été jugé que quinze pylônes d’une ligne électrique à haute tension constituaient un ouvrage indivisible **par nature** : CE, 9 juillet 2008, *Ministère des transports, de l’Equipement, du Tourisme et de la Mer c/ Sté RTE*, n° 284831.

³¹ M. Staub, *L’indivisibilité en droit administratif*, LGDJ, 1999, n° 426, p. 372.

³² « La notion d’indivisibilité doit être appréciée par rapport aux caractéristiques techniques et architecturales du projet. L’ensemble immobilier complexe doit être considéré comme non divisible lorsque chaque bâtiment ne peut être construit que si les autres le sont également. Si l’absence de réalisation d’une des parties de l’ensemble immobilier complexe projeté amène soit un dysfonctionnement technique, soit un sentiment d’inachèvement par rapport à une composition architecturale, l’ensemble est effectivement non divisible. » : S. Pérignon, « Crédit à la création des ouvrages immobiliers complexes et droit de l’urbanisme », RDI 1999, p. 522 ; v. également P. Soler-Couteaux, « L’unicité de l’autorisation de l’ensemble immobilier indivisible », RDI 2008, p. 128.

³³ « Pour qu’une opération de construction puisse être considérée comme divisible, il pourrait suffire de rechercher si l’ouvrage ou l’ensemble immobilier projeté pourrait apparaître technique et architecturalement achevé dans l’hypothèse où l’une de ces composantes ne serait finalement pas réalisée. Toutefois, au regard du droit de l’urbanisme et, plus précisément, de la législation sur les autorisations de construire, une opération n’est divisible qu’à la condition que chacune de ses composantes puisse faire l’objet d’un permis de construire dont la légalité ne dépend pas des autres autorisations de construire devant concourir à la réalisation de celle-ci. » : P. E. Durand, « La divisibilité des ouvrages et des ensembles immobiliers en droit de l’urbanisme », Constr.-Urb. 2006, étude 3 ; v. également F. Polizzi, « Comment éviter l’annulation d’une autorisation d’urbanisme régularisable », BJD 2014 p. 244 et « L’annulation partielle d’une autorisation d’urbanisme », BJD 2012, p. 252.

Cette question a été définitivement tranchée par une décision de Section *Commune de Grenoble* du 17 juillet 2009³⁴, confirmée à plusieurs reprises³⁵. Par cet arrêt, le Conseil d'Etat a confirmé une longue série de décisions selon laquelle la divisibilité du projet de construction s'appréhendait exclusivement selon des critères matériels (**Section 1**). La décision *Commune de Grenoble* met donc fin aux hésitations antérieures, écartant ainsi le recours à des critères juridiques. Toutefois, la reconnaissance de la divisibilité ne doit pas conduire à méconnaître le principe de complétude de l'instruction conduite par l'administration. Cette exigence sous-jacente doit, en toute hypothèse, être respectée (**Section 2**).

Section 1 : Le recours exclusif à des critères matériels

La divisibilité se définit négativement. Autrement dit, « *la divisibilité résulte de l'absence d'indivisibilité* »³⁶. En effet, c'est essentiellement de l'indivisibilité que l'on tire des conséquences restrictives³⁷. Il suffit donc de se demander si un ensemble d'éléments est susceptible de former un tout indivisible. Un projet de construction sera considéré comme divisible à chaque fois qu'il ne pourra être qualifié d'indivisible.

Cette précision importante apportée, il faut distinguer deux temps. Un temps avant l'arrêt *Commune de Grenoble*, où la jurisprudence, bien qu'insuffisamment cohérente, semble dégager des critères auxquels elle recourt de manière récurrente (**Paragraphe 1**) ; et un second temps après l'arrêt *Commune de Grenoble*, où le Conseil d'Etat systématise le recours aux critères précédemment dégagés, et apporte une nouvelle espèce de divisibilité, même en présence d'un ensemble qui répond aux critères traditionnels d'indivisibilité (**Paragraphe 2**).

Paragraphe 1 : L'identification de critères matériels

La période précédant la décision *Commune de Grenoble* nous montre que la jurisprudence avait recours à des termes variés pour qualifier un ensemble indivisible (**A.**). Cependant, cette richesse de vocabulaire

³⁴ CE Sect., 17 juillet 2009, *Commune de Grenoble*, n° 301615.

³⁵ V. par ex., CE, 1^{er} mars 2013, *Epoux Fritot*, n° 350306 ; CE, 19 juin 2015, *Grands magasins de La Samaritaine*, n° 387061.

³⁶ M. Corbel, « L'annulation partielle des actes administratifs », AJDA 1972, p. 146 : dans le même sens, F. Polizzi, « L'annulation partielle d'une autorisation d'urbanisme », BJD 2012, p. 252.

³⁷ V. par ex., P. Soler-Couteaux, *op. cit.*, p. 128 ; P. E. Durand « Des constructions constituant un ensemble indivisible doivent faire l'objet d'un permis de construire unique », Constr.-Urb. 2007, comm. 213.

ne doit pas occulter le fait que la jurisprudence avait bien distingué une même série de critères pour identifier un ensemble indivisible (B.).

A. Variété du vocabulaire

Nous avons déjà établi que la divisibilité devait s'entendre comme ce qui n'est pas indivisible. La jurisprudence s'est donc essentiellement concentrée sur la qualification de l'ensemble indivisible, pour en tirer par la suite diverses conséquences.

Dans ce rôle de qualification, les juges ont eu recours à des expressions variées. Ont ainsi été utilisées les expressions suivantes : ensemble immobilier formant un tout indissociable³⁸ ; ensemble immobilier formant un ensemble indivisible³⁹ ; ensemble unique⁴⁰ ; unique ensemble immobilier⁴¹ ; constructions indivisibles⁴² ; seul ensemble immobilier⁴³.

L'exhaustivité nous conduirait probablement à relever qu'il existe autant d'expressions qu'il y a d'affaires. Cette circonstance semble dénoter un certain manque de cohérence lorsqu'il s'agit de caractériser un ensemble indivisible. Pourquoi, en effet, avoir recours à des expressions aussi diverses quand le travail de qualification revient à identifier une même catégorie : un ensemble de constructions formant un tout indivisible. En s'inspirant de l'expression de Monsieur le Professeur François Priet, on pourrait croire ici que le caractère impressionniste de la jurisprudence « défie l'esprit de système »⁴⁴.

Pourtant, l'analyse de la jurisprudence démontre que le juge, malgré l'usage d'expressions discordantes, a eu essentiellement recours aux mêmes critères.

B. Cohérence des critères

³⁸ CE, 1^{er} décembre 1995, *M. Ménager*, n° 137832.

³⁹ CAA Nancy, 4 mars 1997, *Epoux Ravachol c/ Ville de Reims*, n° 94NC01290.

⁴⁰ CAA Paris, 18 octobre 2001, *MM. Franck et Pinvin*, n° 98PA02786.

⁴¹ CAA Marseille, 18 mars 2004, *Commune de Beausoleil*, n° 01MA00551.

⁴² CE, 10 octobre 2007, *Demoures*, n° 277314.

⁴³ CAA Lyon, 28 décembre 2006, *Association « SOS Parc Paul Mistral »*, n° 05LY01535.

⁴⁴ Propos tenus au sujet de la jurisprudence sur les permis modificatifs (F. Priet, « De l'office du juge en matière d'annulation partielle d'une autorisation d'urbanisme », AJDA 2014, p. 180).

On distingue trois séries de critères auxquelles la jurisprudence a eu recours pour qualifier d'indivisible un projet de construction. Ils sont tous matériels, et renvoient à la présence de liens physiques (1.), d'une conception architecturale d'ensemble (2.) et de liens fonctionnels existants entre les différents éléments du projet (3.).

1. Liens physiques entre les éléments du projet

Les liens physiques doivent être compris comme les liens matériels, concrets qui existent entre chacun des éléments du projet et qui s'opposent à leur dissociabilité. Ces liens peuvent conduire à considérer un projet comme une construction unique. Dans ce cas, l'indivisibilité ne fait pas de doute : « *un bâtiment unique forme un tout indivisible* »⁴⁵. En l'absence d'une construction unique, c'est-à-dire quand les éléments du projet sont partiellement dissociables, l'existence de liens physiques entre eux s'opposera à leur divisibilité.

Il a ainsi été jugé que « *les ouvrages publics (...) sont intégrés dans un unique ensemble immobilier ; qu'ils sont imbriqués avec les constructions à usage d'habitation et de parkings (...) ; que, dès lors, ils ne pouvaient légalement être regardés comme distincts du reste de la construction projetée* »⁴⁶. De même, « *l'édification du mur de soutènement et de la terrasse n'était pas dissociable de l'implantation de la piscine sur un terrain en forte pente* »⁴⁷. Ou encore, « *L'immeuble à usage d'habitation (...) se compose de deux corps de bâtiments séparés au rez-de-chaussée par un passage ouvert et comportant chacun une toiture indépendante ; qu'il est cependant constant qu'à partir du premier étage les deux corps de bâtiments communiquent et que les logements qui y sont aménagés sont accessibles par un même escalier et desservis par des circulations communes ; qu'ainsi, l'immeuble dont il s'agit, constituait une unique construction* »⁴⁸. Enfin, a été jugé que « *L'immeuble (...), composé de bâtiments, reliés entre eux, de différentes hauteurs, (...) doivent être regardés comme formant un tout indissociable* »⁴⁹.

A l'inverse, en l'absence de liens physiques suffisants, et notamment quand les différents éléments constituent des travaux distincts, le juge a pu considérer que le projet était divisible. Ont ainsi été considérés comme divisibles : « *la couverture d'une aire d'alimentation pour génisses, l'édification*

⁴⁵ P. E. Durand, « La divisibilité des ouvrages et des ensembles immobiliers en droit de l'urbanisme », Constr.-Urb. 2006, étude 3.

⁴⁶ CAA Marseille, 18 mars 2004, *Commune de Beausoleil*, n° 01MA00551.

⁴⁷ CE, 17 décembre 2003, *Mme Bontemps*, n° 242282.

⁴⁸ CE, 25 septembre 1995, *Mme Giron*, n° 120438.

⁴⁹ CE, 1^{er} mars 1993, *Sté Gérapim*, n° 127413.

d'un hangar à fourrage et le creusement d'une fosse à lisier de 1 500 m³, [qui] portent sur des travaux distincts et présentent un caractère divisible »⁵⁰. Aussi, « les dispositions du permis de construire en cause, qui autorise à la fois, en des lieux distincts, la construction d'un hangar et celle d'une habitation, présentent un caractère divisible »⁵¹.

La doctrine avait bien identifié ce premier critère, Maître Patrick E. Durand parlait ainsi de « *lien de dépendance matériel* »⁵². Le même auteur relevait par ailleurs que, si l'absence de liens physiques pouvait conduire à la reconnaissance de la divisibilité⁵³, la présence de tels liens ne s'opposait pas nécessairement à une telle qualification⁵⁴. Autrement dit, la présence de liens physiques ne conduit pas automatiquement à la qualification d'ensemble indivisible ; inversement, leur absence n'implique pas la divisibilité des éléments du projet si les autres critères sont remplis.

2. Conception architecturale d'ensemble

La deuxième série de critères renvoie aux liens existants entre chacun des éléments du projet et résultant d'une conception architecturale globale. Monsieur Sylvain Pérignon avait identifié dès 1999 ce critère en estimant que « *si l'absence de réalisation d'une des parties de l'ensemble immobilier complexe projeté amène (...) un sentiment d'inachèvement par rapport à une composition architecturale, l'ensemble est effectivement non divisible* »⁵⁵.

Il a ainsi été jugé que : « *les deux ouvrages ont d'ailleurs été conçus par le même architecte et doivent être réalisés sous la direction du même maître d'œuvre (...) ; que par suite quels que soient les procédés de construction utilisés dissociant les deux ouvrages (...) le stade et le parc de stationnement souterrain (...) constituent, tant sur le plan architectural que fonctionnel, un seul ensemble immobilier* »⁵⁶. A également été jugé « *qu'eu égard à la conception d'ensemble du projet qui ressort tant des plans que du dossier d'insertion dans le site annexés aux demandes, celles-ci doivent être regardées comme tendant à la réalisation d'un ensemble unique de trois logements ; que la circonstance que chacune des*

⁵⁰ CAA Nantes, 6 mai 2008, *Ministre de l'Ecologie, du Développement et de l'Aménagement durables c/ Consorts Raffégeau*, n° 07NT02215.

⁵¹ CE, 18 février 2005, *M. et Mme Constant*, n° 261171.

⁵² P. E. Durand, *op. cit.*

⁵³ « *le seul fait que l'opération projetée concerne plusieurs bâtiments ne signifie pas nécessairement qu'elle est divisible et, plus précisément, que chacun de ces bâtiments forme une composante dissociable du reste de cette opération.* » : *ibid.*

⁵⁴ « *Il ne semble toutefois pas indispensable que les bâtiments soient matériellement distincts pour que l'opération de construction soit divisible* » : *ibid.*

⁵⁵ S. Pérignon, « *Création des ouvrages immobiliers complexes et droit de l'urbanisme* », RDI 1999, p. 522.

⁵⁶ CAA Lyon, 28 décembre 2006, *Association « SOS Parc Paul Mistral »*, n° 05LY01535.

constructions comporterait en limite séparative des murs porteurs ne suffit pas à justifier l'existence de trois projets de construction indépendants les uns des autres »⁵⁷.

On relèvera enfin, que c'est par application de ce même critère que le Conseil d'Etat avait admis que les propriétaires de terrains distincts mais contigus pouvaient présenter conjointement une demande de permis, à la condition que le ou les bâtiments projetés présentaient une unité d'ensemble⁵⁸. Cette unité d'ensemble devait s'entendre comme une « *réelle unité architecturale* »⁵⁹. Cette jurisprudence avait pour intérêt de confirmer la légalité du recours aux permis conjoints, pratique longtemps débattue par la doctrine⁶⁰. On comprend que la logique sous-jacente de cette décision résidait dans le fait que, si un projet de construction avait une certaine unité architecturale, c'est parce qu'il existait, d'une certaine façon, une indivisibilité du projet justifiant le recours à un permis unique conjoint. Cette jurisprudence a toutefois perdu son intérêt aujourd'hui avec l'adoption de l'article R. 423-1 du code de l'urbanisme, issu de la réforme des autorisations d'urbanisme de 2005 et 2007⁶¹, qui confirme expressément la légalité du recours aux permis conjoints⁶².

3. Liens fonctionnels entre les éléments du projet

Les liens fonctionnels correspondent aux liens unissant les éléments d'un projet en raison de leurs caractéristiques techniques. Pour reprendre de nouveau les termes de Monsieur Sylvain Pérignon, il y a identification de liens fonctionnels dès lors que l'absence de réalisation d'une des parties de l'ensemble immobilier conduit à un « *dysfonctionnement technique* » du projet⁶³. Le lien fonctionnel doit donc s'entendre comme « *un lien unissant directement les composantes du projet dont il résulte que l'un ne peut fonctionner sans l'autre* »⁶⁴.

⁵⁷ CAA Paris, 18 octobre 2001, *MM. Franck et Pinvin*, n° 98PA02786.

⁵⁸ CE, 28 juillet 1999, *SA d'HLM « Le nouveau Logis – Centre Limousin »*, n° 182167.

⁵⁹ P. Soler-Couteaux, « La possibilité de demander une autorisation d'urbanisme à plusieurs », RDI 2009, p. 23.

⁶⁰ S. Pérignon, *op. cit.* ; P. Soler-Couteaux, « Le permis de construire d'opérations complexes », RDI 2003 p. 125 ; P. E. Durand, « Le permis de construire conjoint », RDI 2008 p. 422 ; P. Soler-Couteaux, « La possibilité de demander une autorisation d'urbanisme à plusieurs », RDI 2009 p. 23.

⁶¹ L'article R. 423-1 du code de l'urbanisme prévoit que « *Les demandes de permis de construire, d'aménager ou de démolir et les déclarations préalables sont adressées par pli recommandé avec demande d'avis de réception ou déposées à la mairie de la commune dans laquelle les travaux sont envisagés* :

a) Soit par le ou les propriétaires du ou des terrains, leur mandataire ou par une ou plusieurs personnes attestant être autorisées par eux à exécuter les travaux. (...).

⁶² J.-B. Auby et al., *Droit de l'urbanisme et de la construction*, 9^e éd., n° 867, p. 468.

⁶³ S. Pérignon, *op. cit.*

⁶⁴ P. E. Durand, « Des travaux concomitants sur un même immeuble n'ont pas à relever du même permis de construire », AJDA 2010, p. 1330.

Ont été reconnus des liens fonctionnels dans les cas suivants : « *ce parc de stationnement doit répondre pour partie aux besoins de stationnement générés par la fréquentation du stade ; (...) le stade et le parc de stationnement souterrain (...) constituent, tant sur le plan architectural que fonctionnel, un seul ensemble immobilier.* »⁶⁵ ; « *les surfaces des bars, incluses dans ces salles de restaurant, celles destinées à permettre la circulation du personnel et des clients ainsi que les surfaces affectées à l'accueil de ces derniers, qui ne sont ni matériellement ni fonctionnellement dissociables des salles de restaurant, doivent être regardées comme en faisant partie* »⁶⁶ ; « *chacun des ouvrages compris dans l'aménagement de Naussac II est indispensable au fonctionnement de l'ensemble de l'opération* »⁶⁷.

Le cas des parcs de stationnement est éloquent ; a ainsi été jugé que « *les constructions autorisées sur le terrain en cause dont, notamment, les emplacements à usage de stationnement ou de parking des véhicules sont communs et ne comportent qu'une seule entrée, constituent un ensemble immobilier formant un ensemble indivisible* »⁶⁸ ; ainsi que « *le projet de construction d'un hôtel de 75 chambres autorisé par le permis litigieux, comportait l'aménagement en surface, devant l'entrée de l'hôtel et en bordure de la voie publique de 23 places de stationnement ; qu'un tel aménagement, (...) n'était pas divisible* »⁶⁹ ; et enfin que « *la construction autorisée (...) dont, notamment, les sous-sols à usage de stationnement sont communs, constitue un ensemble immobilier formant un tout indissociable* »⁷⁰.

Inversement, l'absence de liens fonctionnels entre les différents éléments du projet est susceptible d'en justifier la divisibilité, a ainsi été jugé que « *les plans produits à l'appui de la demande du permis de construire établissent que les deux villas projetées étaient indépendantes et ne comportaient aucune partie commune ; qu'ainsi les dispositions de l'arrêté (...) autorisant leur construction ne formaient pas un tout indivisible* »⁷¹.

De ce panorama de la jurisprudence antérieure à la décision *Commune de Grenoble* de 2009⁷², se dessinent les trois critères principaux que nous avons présentés. Néanmoins, plusieurs critiques peuvent être formulées. D'une part, on ignore si les critères pouvaient être utilisés de manière cumulative ou alternative pour identifier l'indivisibilité. La jurisprudence utilisait tantôt l'un, tantôt l'autre, tantôt plusieurs à la fois⁷³. Les auteurs ayant identifié les mêmes critères semblaient également incertains sur

⁶⁵ Association « SOS Parc Paul Mistral », précité.

⁶⁶ CAA Bordeaux, 3 octobre 2006, Sté Arthipiù Développement, n° 03BX01244.

⁶⁷ CE, 26 mars 1997, ADLA, n° 172183.

⁶⁸ CAA Nancy, 4 mars 1997, Epoux Ravachol c/ Ville de Reims, n° 94NC01290.

⁶⁹ CE, 31 juillet 1996, Sté Balladins, Ville de Marseille, n° 127667.

⁷⁰ CE, 1 décembre 1995, M. Ménager, n° 137832.

⁷¹ CAA Marseille, 22 avril 1999, M. Bracco, n° 97MA00647.

⁷² Commune de Grenoble, précité.

⁷³ Sté Arthipiù Développement ; Association « SOS Parc Paul Mistral », précités.

ce point⁷⁴. D'autre part, le Conseil d'Etat, qui dans sa fonction unificatrice aurait pu concevoir un mode d'emploi pour identifier l'indivisibilité, n'avait jusqu'à présent qu'incidemment étudié la question ; son contrôle porté sur le caractère divisible ou non se limitant à la dénaturation⁷⁵. Le Conseil d'Etat était donc généralement tenu par l'appréciation souveraine des juridictions du fonds⁷⁶. Il en résulte que les juges du Palais Royal n'avaient jusqu'alors rendu aucun arrêt de principe à ce sujet⁷⁷. Finalement, c'est par la décision de Section *Commune de Grenoble* du 17 juillet 2009 que le Conseil d'Etat s'est attelé à la question de l'indivisibilité du projet de construction.

Paragraphe 2 : La confirmation du recours aux critères matériels

C'est par un long considérant de principe que le Conseil d'Etat, dans la décision de Section *Commune de Grenoble* du 17 juillet 2009, révèle l'unité des solutions anciennes⁷⁸. Le Conseil d'Etat définit d'abord ce que l'on doit entendre par « un ensemble immobilier unique » (A.). Il pose ensuite une exception aux conséquences qu'il tire de l'identification d'un « ensemble immobilier unique », en définissant une nouvelle espèce de divisibilité au sein même de cet ensemble. Cette exception est cependant enfermée dans des conditions strictes (B.).

A. La notion d'ensemble immobilier unique

Le Conseil d'Etat, dans la décision *Commune de Grenoble*, prend parti sur la question de l'indivisibilité du projet de construction par le considérant de principe suivant :

« *Considérant, en troisième lieu, qu'aux termes de l'article L. 421-3 du code de l'urbanisme dans sa rédaction alors applicable : Le permis de construire ne peut être accordé que si les constructions projetées sont conformes aux dispositions législatives et réglementaires concernant l'implantation des*

⁷⁴ S. Pérignon, *op. cit.* ; P. E. Durand, « La divisibilité des ouvrages et des ensembles immobiliers en droit de l'urbanisme », Cosntr.-Urb. 2006, étude 3.

⁷⁵ CE, 2006, *Association Préservation des paysages exceptionnels du Mezenc*, précité.

⁷⁶ V. par ex. *Mme Bontemps*, précité : « *la cour, a sans les dénaturer, souverainement apprécié les faits qui lui étaient soumis en estimant que l'édification du mur de soutènement et de la terrasse n'était pas dissociable de l'implantation de la piscine sur un terrain en forte pente* ».

⁷⁷ « *on attendra un arrêt de principe définissant ce qu'il faut entendre par ensemble indivisible* » : P. E. Durand « Des constructions constituant un ensemble indivisible doivent faire l'objet d'un permis de construire unique », Constr.-Urb. 2007, comm. 213.

⁷⁸ P. Soler-Couteaux, « Pluralité de permis pour l'ensemble immobilier complexe », AJDA 2009, p. 2127.

constructions, leur destination, leur nature, leur architecture, leurs dimensions, leur assainissement et l'aménagement de leur abords (...) ; que s'il résulte de ces dispositions qu'une construction constituée de plusieurs éléments formant, en raison des liens physiques ou fonctionnels entre eux, un ensemble immobilier unique, doit en principe faire l'objet d'un seul permis de construire, elles ne font pas obstacles à ce que, lorsque l'ampleur et la complexité du projet le justifient, notamment en cas d'intervention de plusieurs maîtres d'ouvrage, les éléments de la construction ayant une vocation fonctionnelle autonome puissent faire l'objet de permis distincts, 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 ».

Avant toute chose, notons le changement de vocabulaire employé. En effet, « *L'arrêt Commune de Grenoble fait exclusivement référence à la notion d'ensemble immobilier unique mais n'évoque jamais la notion traditionnelle d'ensemble indivisible ou indissociable ; ce qui n'est pas anodin* »⁷⁹. Il ne faut cependant pas exagérer l'importance d'un tel changement de vocabulaire. D'une part, la jurisprudence n'a jamais montré de cohérence sur les termes utilisés⁸⁰. D'autre part, il aurait été délicat de parler d'ensemble indivisible, alors même que la décision décrit par la suite une nouvelle espèce de divisibilité, même en présence d'un « ensemble immobilier unique ». Il suffit de porter son attention sur les critères utilisés par le Conseil d'Etat pour s'apercevoir que l'on ne s'éloigne guère de l'ensemble indivisible tel que nous l'avons présenté.

Une construction forme donc un « ensemble immobilier unique » quand elle est constituée d'éléments qui sont reliés entre eux par des liens physiques (1.) ou par des liens fonctionnels (2.). Il y a ici deux critères alternatifs, comme le révèle le recours à la conjonction de coordination « ou ». Ces critères sont manifestement similaires aux critères identifiés antérieurement.

1. Critère des liens physiques

On retrouve d'abord le critère des liens physiques. Patrick E. Durand le définit ainsi : « *un lien physique au sens de l'arrêt Ville de Grenoble s'entend d'un lien unissant directement deux éléments de construction, impliquant que l'un ne puisse avoir été conçu indépendamment de l'autre et, donc, qu'ils ont fait l'objet d'une conception d'ensemble* »⁸¹. Remarquons que l'auteur englobe ici « liens matériels »

⁷⁹ P. E. Durand, « L'annulation partielle des autorisations d'urbanisme », AJDA 2012, p. 129.

⁸⁰ Voir *supra*.

⁸¹ P. E. Durand, « Des travaux concomitants sur un même immeuble n'ont pas à relever du même permis de construire », AJDA 2010, p. 1330.

et « conception architecturale globale », que nous avions choisis de distinguer. On peut relever d'emblée que si des constructions sont unies par des liens physiques, c'est qu'elles ont très probablement fait l'objet d'une conception d'ensemble, sauf à prendre appui sur une construction existante. Toutefois, des constructions peuvent avoir fait l'objet d'une conception d'ensemble sans être unies par des liens matériels pour autant. Il serait donc préférable de continuer à distinguer « liens physiques » et « conception architecturale d'ensemble », ce que pourtant le Conseil d'Etat n'a pas fait.

Le critère de l'unité de conception aurait-il été abandonné ? Le Conseil d'Etat ne le confirme pas, mais il est manifeste que ce critère n'apparaît pas dans le considérant de principe de sa décision. On peut noter que le juge suprême relève « *qu'en l'espèce, le stade et le parc de stationnement sous-jacent constituaient un seul ensemble immobilier ayant fait l'objet d'une conception architecturale globale, comme l'a souverainement jugé la cour* »⁸². Le recours expresse à l'appréciation souveraine des juges du fond manifeste, à notre sens, une hésitation sur l'utilisation d'un tel critère. Quelques éléments le démontrent. Il faut d'abord observer que le rapporteur public, Madame Julie Burguburu, avait bien distingué dans ses conclusions « *existence d'un ensemble architectural* » et « *liens physiques entre les constructions* », en affirmant que le premier critère n'était pas pertinent⁸³. Or dans l'ensemble, le Conseil d'Etat a suivi ses conclusions. Pourtant, si le critère de la conception architecturale globale avait été abandonné, il aurait été aisément de censurer la cour pour erreur de droit, ce que le Conseil d'Etat n'a pas fait. On pourrait donc considérer, comme Maître Patrick E. Durand, qu'il y aurait eu réunion du critère architectural avec le critère physique plutôt que disparition pure et simple. Cette interprétation a l'avantage de réduire l'écart avec le courant jurisprudentiel antérieur.

Un arrêt plus récent a pu semer le doute. La cour administrative d'appel de Nantes a jugé en 2010 que « *les deux projets concernent deux logements séparés qui n'ont pas fait l'objet d'une conception d'ensemble, qui ont une vocation fonctionnelle autonome et qui appartiennent à des propriétaires différents ; que, par suite, les requérants ne sont en tout état de cause pas fondés à soutenir que les deux projets auraient dû faire l'objet d'un seul permis de construire en raison du caractère indivisible des ouvrages* »⁸⁴. La cour précise bien que les logements sont séparés, ce qui confirme que le critère physique n'est pas rempli ; mais elle ajoute qu'ils n'ont pas fait l'objet d'une conception d'ensemble, ce qui renvoie soit au critère autonome de la conception architecturale globale, soit à une variante du critère physique. Sans pouvoir apporter de réponse tranchée, il faut noter que cet arrêt est une curiosité, dans la mesure où la même cour a fait une application plus orthodoxe des critères de l'arrêt *Commune de*

⁸² Association « SOS Parc Paul Mistral », précité

⁸³ « *Nous croyons que vous pouvez retenir de cette jurisprudence que ce n'est en réalité pas tant l'existence d'un ensemble architectural qui implique le dépôt d'une demande de permis unique que, d'une part, celle d'un lien physique entre les constructions projetées (...)* » : J. Burguburu., concl. sur CE Sect., 17 juillet 2009, *Commune de Grenoble*, n° 301615, RFDA 2009 p. 1021 ; BJDU 2009 p. 269.

⁸⁴ CAA Bordeaux, 1^{er} avril 2010, *Mme Doghmi, M. Dubois*, n° 09BX00275.

Grenoble dans une décision datée de la même année⁸⁵. On peut conclure que si la conception extensive du critère retenue par certains auteurs et certains juges du fond ne doit pas être écartée, il est probablement plus sage de s'en tenir à la conception restrictive des liens physiques telle que l'analyse le Conseil d'Etat.

2. Critère des liens fonctionnels

Le deuxième critère utilisé dans le considérant de principe de la décision *Commune de Grenoble* est celui des liens fonctionnels. Le lien fonctionnel doit s'entendre comme « *un lien unissant directement les composantes du projet dont il résulte que l'un ne peut fonctionner sans l'autre* »⁸⁶. Autrement dit, il s'agit des cas où « *la réalisation des ouvrages est indispensable aux autres* »⁸⁷.

Dans un souci d'illustration, Maître Pierre Soler-Couteaux a proposé une liste d'éléments susceptibles d'être reliés au reste du projet par un tel lien : stationnement, cages d'ascenseurs, conduits de ventilation, blocs techniques, servitudes réciproques entre volumes, etc.⁸⁸. Pour Monsieur le Professeur Philippe Billet « *Cette question de la fonctionnalité n'est cependant pas évidente à cerner, [car elle] implique que l'élément en cause de la construction doit être nécessaire, utile à l'usage d'un autre élément de cette même construction. Il ne doit donc pas y avoir homogénéité, consubstantialité entre eux des éléments de l'ouvrage, ou pour reprendre une expression issue du droit de la domanialité publique, indissociabilité* »⁸⁹. Malgré ces quelques difficultés de définition, il reste manifeste que ce critère demeure identique au critère fonctionnel précédemment dégagé.

Compte tenu du recours à la conjonction de coordination « ou », le critère fonctionnel devrait avoir autant de force que le critère physique pour justifier l'identification d'un ensemble immobilier unique. Pourtant, la cour administrative de Nantes a jugé le contraire par un arrêt de 2011. La cour a retenu « qu'en dépit du lien fonctionnel existant entre eux, l'éolienne n° 6 et le poste de livraison dont le préfet de la Manche a autorisé la construction (...) constituent deux ouvrages matériellement distincts »⁹⁰. Autrement dit, malgré la présence d'un lien fonctionnel entre les éléments d'un projet de construction constitué d'une éolienne et de son poste de livraison, l'absence de liens physiques suffisait à établir la

⁸⁵ CAA Nantes, 16 février 2010, *Pascal X.*, n° 09NT00832.

⁸⁶ P. E. Durand, *op. cit.*

⁸⁷ P. Soler-Couteaux, *op. cit.*

⁸⁸ *ibid.*

⁸⁹ P. Billet, « Partage inédit des compétences et divisibilité du permis de construire : nouvelles règles du jeu pour le stade de Grenoble », *JCP A* 2009, 2266.

⁹⁰ CAA Nantes, 22 avril 2011, *M. A.*, n° 10NT00113.

divisibilité du projet. Nous sommes d'avis que cette interprétation ne devrait pas prospérer. Le considérant de principe de la décision *Commune de Grenoble* est particulièrement clair et n'établit aucune hiérarchie entre les critères. Notons cependant que cette décision est isolée et que sa solution est probablement d'espèce. Il ne devrait donc y avoir divisibilité que dans les seuls cas où ni le critère des liens physiques, ni le critère des liens fonctionnels ne sont remplis⁹¹.

La divisibilité peut cependant être reconnue, même en présence de l'un ou l'autre des critères, si les conditions de la nouvelle espèce de divisibilité dégagée par la décision *Commune de Grenoble* sont réunies.

B. La divisibilité de l'ensemble immobilier unique

Dans la seconde partie du considérant de principe de la décision *Commune de Grenoble*, le Conseil d'Etat identifie une nouvelle forme de divisibilité, qui constitue une exception au principe selon lequel un « ensemble immobilier unique » doit faire l'objet d'un seul permis. Pour qu'une telle divisibilité soit reconnue il faut, d'une part, que l'ampleur et la complexité du projet le justifie (1.). Il faut, d'autre part, que les éléments de la construction aient une vocation fonctionnelle autonome (2.). Il faut, enfin, que l'administration reste en mesure de vérifier, par une appréciation globale, que le respect des règles et la protection des intérêts généraux que garantirait un permis unique soient assurés par l'ensemble des permis délivrés (3.).

1. Projet complexe et d'ampleur

Le conseil d'Etat pose comme première condition à la dissociabilité de « l'ensemble immobilier unique » l'ampleur et la complexité du projet. Il précise à cette occasion que cette condition se vérifie « *notamment par l'intervention de plusieurs maîtres d'ouvrages* ». Cette précision n'est pas anodine car

⁹¹ V. par ex. *Pascal X.* précité.

la cour administrative d'appel avait considéré que cette circonstance ne produisait aucun effet⁹². La doctrine avait d'ailleurs partagé cette analyse pendant un certain temps⁹³.

Les conclusions du rapporteur public sont particulièrement éclairantes sur ce qu'il faut entendre par un projet complexe et d'ampleur. Madame Julie Burguburu explique ainsi que cette nouvelle divisibilité a vocation à jouer pour « *les opérations impliquant sur un même immeuble une division en volume d'éléments ayant des vocations diverses tels que logements publics ou privés, bureaux, commerces, stationnement, services publics etc. ; ces différents éléments impliquant généralement multiplicité des maîtres d'ouvrages, des financements et des délais correspondants ou encore des autorisations, notamment commerciales, nécessaires* »⁹⁴. On comprend donc que cette divisibilité ne trouve pas son origine dans la simple volonté du pétitionnaire d'y recourir, mais dans des circonstances de fait tenant au projet⁹⁵.

2. Les éléments de la construction ayant une vocation fonctionnelle autonome sont divisibles

C'est ici le cœur de cette nouvelle forme de dissociabilité qui ne dit pas son nom. Si les éléments d'une construction sont unis par des liens physiques ou fonctionnels, ils forment un « ensemble immobilier unique ». Pour autant, ces éléments seront divisibles s'ils ont une vocation fonctionnelle autonome et que les autres conditions posées par le Conseil d'Etat sont respectées.

Pour identifier la vocation fonctionnelle autonome, qui se distingue des liens fonctionnels, Pierre Soler-Couteaux estime qu'elle « *doit s'entendre des éléments de construction qui pourraient être réalisés séparément s'ils étaient implantés distinctement dans le sol* »⁹⁶. On perçoit ici une certaine atténuation du critère des liens fonctionnels, puisque si des éléments d'un projet sont utiles les uns aux autres, ils seront tout de même divisibles si, pris isolément, ils peuvent parfaitement fonctionner seuls. Le cas du parc de stationnement souterrain dans la décision *Commune de Grenoble* constitue à ce titre un bon exemple, puisque le parking n'avait aucunement besoin du stade pour fonctionner seul (des usagers extérieurs au stade auraient pu l'utiliser), même s'il contribuait à son bon fonctionnement (le parking

⁹² Association « SOS Parc Paul Mistral » précité.

⁹³ « *La divisibilité de l'ouvrage ou de l'ensemble immobilier est également indépendante du nombre de maîtres d'ouvrage devant concourir à sa réalisation* » : P. E. Durand, « La divisibilité des ouvrages et des ensembles immobiliers en droit de l'urbanisme », Constr.-Urb. 2006, étude 3.

⁹⁴ J. Burguburu., concl. sur CE Sect., 17 juillet 2009, *Commune de Grenoble*, précitées.

⁹⁵ « *Ce qui autorise d'y recourir non pas par le jeu d'une simple volonté du maître d'ouvrage mais parce que la nature même du projet l'impose, en quelque sorte* » : P. Billet, *op. cit.*

⁹⁶ P. Soler-Couteaux, *op. cit.*

permet aux usagers du stage de se garer avec aisance quand ils s'y rendent). Inversement, le stade, en tant qu'ouvrage aménagé pour la pratique de certaines activités sportives, ne nécessitent aucunement le parking pour être utilisé conformément à sa destination.

Pour encore mieux cerner cette notion, on peut citer la récente décision du Conseil d'Etat qui s'est prononcé sur la légalité des permis du réaménagement de La Samaritaine⁹⁷. Il est intéressant de noter ici que la jurisprudence *Commune de Grenoble* avait été spécialement élaborée pour de tels projets⁹⁸. En l'espèce, il a été jugé que le projet se composait de deux îlots immobiliers distincts ayant chacun une vocation fonctionnelle autonome ; le Conseil d'Etat précise alors que cette dissociabilité ne remettaient en cause « *ni la présence d'une passerelle entre les deux bâtiments et d'une crèche pouvant servir aux habitants des deux bâtiments, ni le fait que chacun des deux bâtiments abrite des surfaces commerciales* »⁹⁹. Autrement dit, la présence de liens fonctionnels ne doit donc pas être confondue avec la faculté (ou l'absence de faculté) des éléments à fonctionner seuls, en raison de leurs fonctions propres.

3. L'appréciation globale de l'administration

Le Conseil d'Etat pose enfin comme dernière exigence que l'administration soit en mesure de vérifier, 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. Autrement dit, la circonstance que des éléments ayant une vocation fonctionnelle autonome permettent de recourir à plusieurs permis ne doit pas pour autant remettre en question l'appréciation globale que l'administration porte quand est sollicité un permis unique pour un projet de construction constitué de plusieurs éléments. Plus simplement, « *cela évite de perdre le regard d'ensemble qui aurait pu être porté dans l'hypothèse d'une réalisation globale et non divisée* »¹⁰⁰.

Cette dernière condition est intéressante. Elle apporte en effet une certaine « juridicité » à l'appréciation de la divisibilité qui n'avait jusqu'à présent répondu qu'à des critères matériels. La portée de cette exigence ne doit toutefois pas être méconnue. Si elle entre en compte dans l'appréciation de la divisibilité des éléments ayant une vocation fonctionnelle autonome dans le cadre de la jurisprudence *Commune de*

⁹⁷ CE, 19 juin 2015, *Grands magasins de La Samaritaine*, n° 387061.

⁹⁸ « *il suffit d'évoquer le réaménagement envisagé de l'immeuble de la Samaritaine qui devrait accueillir hôtel de luxe, commerces, bureaux et services publics (...) pour se faire une idée des difficultés de mise en œuvre suscitées par l'exigence d'une demande unique* » : J. Burguburu, concl. sur *Commune de Grenoble*, précitées.

⁹⁹ *Grands magasins de La Samaritaine*, précité.

¹⁰⁰ P. Billet, *op. cit.*

Grenoble, elle ne remet pas en cause le fait que la divisibilité est essentiellement appréciée selon des critères matériels et non juridiques.

Section 2 : Le rejet apparent des critères juridiques

Dans une étude publiée en 2006, Maître Patrick E. Durand estimait que « *La divisibilité ou l'indivisibilité d'une opération doit s'apprécier d'un point de vue juridique plus que fonctionnel* »¹⁰¹. D'autres auteurs partageaient cette opinion et estimaient que les critères juridiques étaient déterminants pour caractériser la divisibilité d'un projet de construction¹⁰². Nous sommes d'avis qu'il s'agit là d'une erreur d'interprétation. Il est probable, en effet, que ce qui a pu être analysé comme un critère juridique de la divisibilité consiste en réalité en l'exigence du respect de la complétude de l'instruction menée par l'administration (**Paragraphe 2**). Il ne s'agirait donc pas d'un critère mais plutôt d'une condition à la divisibilité. Pour le démontrer, nous prendrons l'exemple du stationnement, particulièrement révélateur (**Paragraphe 1**).

Paragraphe 1 : Illustration par la problématique du stationnement

L'aire de stationnement est traditionnellement indivisible du reste du projet. C'est ce qui ressort de plusieurs décisions du Conseil d'Etat¹⁰³ ainsi que la majorité de la doctrine¹⁰⁴. Cette situation résulte généralement du fait que les parcs de stationnement sont liés physiquement aux autres éléments du projet¹⁰⁵. Même en présence de bâtiments distincts, il a été jugé que l'existence d'un parking commun conduit aussi à considérer l'ensemble du projet comme indivisible¹⁰⁶. Dans l'affaire du stade de

¹⁰¹ P. E. Durand, « La divisibilité des ouvrages et des ensembles immobiliers en droit de l'urbanisme », Constr.-Urb. 2006, étude 3.

¹⁰² F. Polizzi, « Comment éviter l'annulation d'une autorisation d'urbanisme régularisable », BJDU 2014 p. 244 et « L'annulation partielle d'une autorisation d'urbanisme », BJDU 2012, p. 252.

¹⁰³ CE, 1995, *Ménager* ; CE, 1996, *Sté Balladins* précités.

¹⁰⁴ « seront indissociables de l'opération projetée l'ensemble des aires ou des aménagements souterrains dédié au stationnement des véhicules des occupants ou des usagers amenées à fréquenter le bâtiment à construire » : P. E. Durand, *op. cit.*

¹⁰⁵ *id.*

¹⁰⁶ *Ménager* précité.

Grenoble, c'était également la position que la cour administrative d'appel de Lyon avait retenue¹⁰⁷ : le stade et le parc de stationnement constituaient un ensemble indivisible.

L'indivisibilité entre parking et reste du projet de construction postulée, il faut s'interroger sur la nature du lien entre ces deux éléments. Nous avons relevé que la présence de liens physiques entre ces éléments pouvait conduire à leur indivisibilité, mais que ce critère n'était pas suffisant à lui seul. Dans ses conclusions sur l'affaire du stade de Grenoble, Madame Julie Burguburu, estimait qu'« *au-delà des considérations physiques, (...) le parking était nécessaire à la légalité de l'autorisation de construire le stade qui impliquait la création de stationnement* »¹⁰⁸. Effectivement, si le parc de stationnement contribue au bon fonctionnement du stade, en mettant à la disposition de ses usagers un certain nombre de places de parking, il contribue également à la légalité de la construction, puisque de nombreux documents d'urbanisme – et c'était le cas en l'espèce – exigent la création de places de stationnement pour des constructions nouvelles. Madame Burguburu considérait à ce titre, que l'indivisibilité d'un projet de construction devait s'apprécier de manière générale, d'une part, en raison « *d'un lien physique entre les constructions projetées* » et, d'autre part, en raison « *d'une indivisibilité que nous qualifierons de légale plus que fonctionnelle au sens où l'exigence d'un permis unique pour des constructions pourtant physiquement distinctes se déduit alors de l'application d'une règle de fond* ». Plus loin dans les conclusions, apparaissait encore cette idée selon laquelle la divisibilité devait s'apprécier plutôt selon des considérations juridiques que des considérations purement fonctionnelles¹⁰⁹.

Pourtant, il est manifeste que le Conseil d'Etat, dans sa décision *Commune de Grenoble*, n'a pas choisi de faire des liens juridiques un critère d'identification d'un ensemble indivisible. En effet, à aucun moment dans cette décision n'apparaît la mention de liens juridiques ou légaux. Or, les conclusions de Madame Burguburu étaient pourtant sans ambiguïté sur ce point : l'indivisibilité devrait aussi s'apprécier sur le plan juridique. Cette absence d'une telle mention est à notre sens déterminante et tout à fait délibérée. Le Conseil d'Etat a d'ailleurs confirmé sa position dans une décision ultérieure, en jugeant qu'une cour administrative d'appel avait à bon droit annulé partiellement, sur le fondement de l'article L. 600-5 du code de l'urbanisme, un permis en tant qu'il n'avait rien prescrit s'agissant des obligations relatives au stationnement¹¹⁰. Un commentateur en tirait la conclusion que « *La cour administrative d'appel de Paris s'est donc affranchie de considérations liées à l'interdépendance*

¹⁰⁷ « *le parc de stationnement doit répondre pour partie aux besoins de stationnement générés par la fréquentation du stade (...) ; le stade et le parc (...) constituent, tant sur le plan architectural que fonctionnel, un seul ensemble immobilier* » : CAA Lyon, 2006, Association « SOS Parc Paul Mistral » précité.

¹⁰⁸ J. Burguburu., concl. sur CE Sect., 17 juillet 2009, *Commune de Grenoble*, précitées.

¹⁰⁹ « *Au contraire, il s'agissait bien en l'espèce d'un ensemble immobilier unique au sens où nous l'avons défini, dont les différents éléments étaient indissociables physiquement et légalement, voire fonctionnellement* » : *id.*

¹¹⁰ CAA Paris, 4 décembre 2008, SA Hôtel de la Brettonnerie et Ville de Paris, n° 07PA03606 ; CE, 23 février 2011, SNC Hôtel de la Brettonnerie, n° 325179.

juridique des composantes du projet »¹¹¹. Or, si le Conseil d'Etat a confirmé le bien-fondé de la décision de la cour, c'est qu'il en partageait l'analyse : la divisibilité ne s'apprécie pas selon l'interdépendance juridique des éléments du projet¹¹². On peut enfin citer le commentaire d'une ordonnance du juge des référés du tribunal administratif de Grenoble¹¹³. Dans cette espèce, le juge des référés avait d'abord retenu que « *le projet litigieux se compose de deux bâtiments distincts, une maison et un garage ; que dès lors le projet doit être considéré comme divisible* ». Sur ce point, le juge des référés est resté fidèle aux critères de *Commune de Grenoble*. Mais il ajoute que « *les dispositions du document d'urbanisme relatives au stationnement n'imposent pas que le stationnement des véhicules doive s'effectuer dans un bâtiment couvert* ». Un auteur en tirait comme conséquence, qu'implicitement, le juge avait recherché un lien juridique entre les éléments du projet. Or, comme le relevait à juste titre ce même auteur « *le juge des référés (...) a donc également recherché s'il existait entre la maison et le garage un rapport d'interdépendance juridique ; critère pourtant inopérant pour caractériser un ensemble immobilier unique au sens de l'arrêt Commune de Grenoble* »¹¹⁴. De tous ces éléments, nous pensons qu'il faut en conclure que l'indivisibilité ne s'apprécie pas selon des critères juridiques.

Dès lors, comment expliquer que certains auteurs aient cru identifier des critères juridiques pour apprécier la divisibilité d'un projet de construction ? Remarquons déjà que divisibilité fonctionnelle et divisibilité juridique se confondent quelque peu. Comme l'a justement relevé Madame Julie Burguburu, un élément utile à une construction peut également contribuer à sa conformité. A ce titre, la confusion est légitime. Surtout, nous pensons que c'est l'exigence de complétude de l'instruction qui a conduit certains à assimiler le lien juridique en critère d'identification de la divisibilité. Autrement dit, sans jamais en faire un critère d'identification de la divisibilité d'un projet de construction, qui repose exclusivement sur des considérations matérielles, la jurisprudence a plus ou moins explicitement rappelé que la reconnaissance de la divisibilité ne doit jamais conduire à méconnaître l'appréciation globale réalisée par l'administration en tant qu'autorité d'urbanisme

¹¹¹ P. E. Durand, « L'annulation partielle des autorisations d'urbanisme », AJDA 2012, p. 129.

¹¹² Nous pensons toutefois que cette décision se justifie davantage en raison des pouvoirs que le juge tire de l'article L. 600-5 du code de l'urbanisme, qui permettent à ce dernier de s'affranchir des critères traditionnels d'appréciation de la divisibilité (en ce sens, P. E. Durand, « L'incidence de la divisibilité du permis de construire sur l'appréciation des conditions nécessaires à la suspension de son exécution », AJDA 2011, p. 287). Cet aspect sera développé dans la Deuxième Partie.

¹¹³ TA Grenoble, ord., 8 décembre 2010, *Epoux Cipri*, n° 1004965.

¹¹⁴ P. E. Durand, *ibid.*

Paragraphe 2 : Confusion avec l'exigence du respect de la complétude de l'instruction menée par l'administration

Pour bien saisir la nature de cette exigence, il faut revenir à l'objet de la réglementation d'urbanisme et plus précisément, à l'objet même des autorisations d'urbanisme. L'autorisation d'urbanisme « *est une décision administrative qui a pour objet d'autoriser certaines opérations dont il a été vérifié qu'elles s'accordaient avec certaines règles. Théoriquement les choses sont simples : le permis de construire autorise les constructions sur la base de règles d'urbanisme* »¹¹⁵.

Parmi ces règles, figure l'article L. 421-6 du code de l'urbanisme. L'alinéa 1^{er} de cet article dispose que « *Le permis de construire ou d'aménager ne peut être accordé que si les travaux projetés sont conformes aux dispositions législatives et réglementaires relatives à l'utilisation des sols, à l'implantation, la destination, la nature, l'architecture, les dimensions, l'assainissement des constructions et à l'aménagement de leurs abords et s'ils ne sont pas incompatibles avec une déclaration d'utilité publique* ». Par conséquent, l'administration ne peut délivrer d'autorisation que si le projet est conforme, dans tous ces aspects, aux règles d'urbanisme nationales ou locales applicables au projet.

Pour effectuer ce contrôle de conformité du projet de construction à chacun des aspects visés par l'article L. 421-6 du code de l'urbanisme, l'administration doit nécessairement porter une appréciation globale sur le projet. A défaut, cette appréciation ne serait que partielle et la conformité de du projet sur l'ensemble des aspects concernés ne pourrait être assurée. Or, si la conformité n'est pas assurée dans son ensemble, L'article L. 421-6 s'oppose à ce que une autorisation soit délivrée.

De même, cette appréciation doit être unique. Dans l'hypothèse où l'administration réservait son appréciation sur certains points, la conformité du projet risquerait de reposer sur des éléments extérieurs que l'administration ne pourrait examiner, ou qu'elle examinerait ultérieurement ; par conséquent, la conformité de l'ensemble du projet ne saurait, là encore, être assurée dans son ensemble à la date de la délivrance de l'autorisation. Or, comme nous l'avons indiqué, si le projet n'est pas conforme dans tous les aspects visés par l'article L. 421-6 aux règles d'urbanisme, l'autorisation ne pourra être délivrée.

La jurisprudence a eu l'occasion de préciser ce que l'appréciation globale et unique impliquait. Elle a aussi identifié des principes accessoires, tirés de l'article L. 421-6 du code de l'urbanisme.

¹¹⁵ J.-B. Auby, H. Périnet-Marquet et R. Noguellou, *Droit de l'urbanisme et de la construction*, Montchrestien – Lextenso éditions, Paris, 9e édition, 2012, n° 841, p. 448.

Le Conseil d'Etat a d'abord dégagé le principe selon lequel l'administration est réputée statuer au vu du seul dossier de demande de permis¹¹⁶. C'est donc au pétitionnaire d'offrir à l'administration une connaissance complète du projet afin que celle-ci effectue pleinement son contrôle.

Le Conseil d'Etat a ensuite jugé que l'administration devait prendre parti sur tous les aspects du projet et ainsi, vérifier sa conformité d'ensemble au regard des règles qui lui sont opposables¹¹⁷. Il a été notamment jugé que l'administration ne pouvait pas légalement renvoyer à une autre autorité le soin de fixer les limites du domaine public et ainsi, ne pas prendre parti sur l'implantation définitive des constructions¹¹⁸ ; pareillement, l'administration ne pouvait faire dépendre de la délivrance de permis ultérieurs l'appréciation qu'elle devait porter sur l'aspect extérieur définitif de l'immeuble¹¹⁹.

On comprend donc que, si l'administration doit se prononcer sur l'ensemble des aspects du projet, celle-ci doit, corrélativement, avoir été en mesure de prendre un tel parti au moyen d'une connaissance complète du projet soumis par le pétitionnaire. Ces deux obligations, bien qu'accessoires, sont consubstantielles du principe selon lequel l'administration doit porter une appréciation unique et globale sur la conformité du projet¹²⁰ : sans une connaissance complète du projet, d'une part, l'administration ne peut porter une appréciation unique et globale. En refusant de prendre parti sur tous les aspects du projet, d'autre part, l'administration ne porte pas une appréciation unique et globale sur l'ensemble du projet. Dans les deux cas, l'obligation qui s'impose à l'administration au titre de l'article L. 421-6 n'est pas remplie.

Tirant les conséquences de ces décisions, Madame Julie Burguburu¹²¹, affirmait que « *c'est donc l'unité de cette appréciation globale portée par l'autorité d'urbanisme, au cours de laquelle plusieurs éléments ont été rapprochés et combinés pour aboutir à une décision d'autorisation ou de refus, qui fonde votre jurisprudence sur l'indivisibilité du permis de construire* ». Or, si l'on considère que ce principe fonde l'indivisibilité de l'autorisation d'urbanisme, c'est parce que la dissociation de plusieurs éléments du

¹¹⁶ CE, 18 mars 1970, *Rodde*, n° 75363.

¹¹⁷ CE, 7 novembre 1973, *Giudicelli*, n° 85237.

¹¹⁸ *Giudicelli*, précité.

¹¹⁹ CE, 8 janvier 1982, *Association « Tradition et maintien des puces »*, n° 26192 ; CE, 23 décembre 1987, *Centre national d'ophtalmologie des Quinze-Vingts*, n° 84114.

¹²⁰ « *Il est (...) de jurisprudence bien établie qu'au titre de l'article L. 421-3 du code de l'urbanisme, l'Administration en charge d'instruire la demande ne peut délivrer le permis de construire sollicité sans prendre parti sur tous les aspects du projet et ainsi vérifier sa conformité d'ensemble au regard des règles qui lui sont opposables. Et, pour ce faire, l'Administration doit être en mesure de se prononcer sur l'ensemble du projet, ce qui implique qu'elle puisse avoir une connaissance complète à l'examen du dossier de demande produit par le pétitionnaire puisqu'elle est réputée statuer sur la demande au seul vu de ce dossier, indépendamment donc de toute considération liée aux informations dont l'Administration pourrait disposer à d'autres titres.* » : P. E. Durand, « De la pluralité de permis de construire se rapportant à un ouvrage indivisible », *Constr.-Urb.* 2007, comm. 82

¹²¹ J. Burguburu, concl. sur CE Sect., 17 juillet 2009, *Commune de Grenoble*, n° 301615, RFDA 2009 p. 1021 ; BJDU 2009 p. 269.

projet de construction est de nature à entraver cette appréciation globale. Sans appréciation globale, la conformité n'est pas assurée. La dissociabilité du projet ne doit donc pas contrarier un tel contrôle.

C'est pour cette raison que Maître Patrick E. Durand affirmait que « *la composante sera considérée divisible du reste de l'opération à la double condition, d'une part, qu'elle puisse faire l'objet d'un permis de construire conforme à l'article L. 421-3 du code de l'urbanisme et, d'autre part, que ses caractéristiques ne soient pas nécessaires à la conformité de l'opération d'ensemble et, en d'autres termes, que sa dissociation du reste de l'opération ne rende pas cette dernière illégale* »¹²². Or, il est manifeste que la jurisprudence n'a eu recours qu'à des critères matériels pour identifier la divisibilité du projet sans s'intéresser aux liens juridiques entre les éléments.

Dès lors, comment concilier cette observation empirique, qui semble incompatible avec l'exigence d'appréciation globale de la conformité réalisée par l'administration ? Sans jamais l'avoir dit expressément, il nous semble que le Conseil d'Etat a jugé que le seul recours aux critères matériels permet d'assurer le respect de cette exigence. En effet, c'est bien parce que les différents éléments du projet ne sont pas liés physiquement ou fonctionnellement qu'ils sont suffisamment dissociables pour que l'appréciation de la conformité d'un seul élément ne dépende pas de l'appréciation de la conformité des autres. Autrement dit, l'appréciation de la conformité d'un élément divisible ne dépendra jamais d'autres éléments du projet ; et cela, en raison de l'absence de liens physiques ou fonctionnels. A l'inverse, si des éléments sont liés physiquement ou fonctionnellement, il est probable que l'appréciation de leur conformité doive s'effectuer en considération de l'ensemble du projet ; ils ne sont alors plus dissociables et le projet est indivisible. Les critères ont donc été dégagés de manière à ce qu'ils ne s'opposent jamais au caractère globale de l'appréciation de la conformité par l'administration. Ce n'est donc que de manière très exceptionnelle qu'il a pu être jugé que la divisibilité matérielle du projet ne suffisait pas à assurer la conformité du projet, en raison du lien créé entre les éléments du projet par certaines règles de fond¹²³ particulières.

Cette interprétation est confirmée par l'une des conditions de la nouvelle espèce de divisibilité dégagée par le Conseil d'Etat dans l'arrêt *Commune de Grenoble*. Rappelons qu'un projet est divisible quand les éléments qui le composent ne sont liés ni physiquement ni fonctionnellement. Des éléments sont également divisibles d'un projet, en raison de l'ampleur et de la complexité de celui-ci, s'ils ont une

¹²² P. E. Durand, « La divisibilité des ouvrages et des ensembles immobiliers en droit de l'urbanisme », Constr.-Urb. 2006, étude 3.

¹²³ V. par ex le cas où la construction à usage d'habitation ne pouvait être autorisée que dans la mesure où elle était liée à un bâtiment agricole à construire, la non réalisation du bâtiment agricole, pourtant distinct, rendant alors illégale la construction à usage d'habitation (CAA Nancy, 10 novembre 1993, *Haghebaert*, n° 92NC00714, obs. J.-P. Piétri, AJDA 1994, p. 163) ; ou encore l'article L. 146-4 II- du code de l'urbanisme qui exigeait que l'opération soit appréciée de manière globale malgré la divisibilité des constructions (CE, 10 mai 1996, *Société du Port de Toga SA*, n° 140799).

vocation fonctionnelle autonome, alors même que le projet constitue un « ensemble immobilier unique ». Dans ce cas, le Conseil d'Etat exige que l'administration soit en mesure de vérifier par une appréciation globale, que le respect des règles et la protection des intérêts généraux que garantirait un permis unique, soient assurés par l'ensemble des permis délivrés. Par cette dernière condition, le Conseil d'Etat rétablit, en quelque sorte, la nécessaire appréciation globale de la conformité du projet qui ne pouvait pas être respectée quand sont dissociés les éléments d'« un ensemble immobilier unique ».

C'est en cela que le Conseil d'Etat est pragmatique et fait preuve de réalisme. Il donne à l'administration et aux pétitionnaires des critères relativement simples, opératoires, basés sur les faits et dépourvus de considérations juridiques qui complexiferaient grandement l'identification de projets divisibles. Il n'en oublie pas pour autant les fonctions et objectifs de la législation sur les autorisations d'urbanisme, ce qui le conduit à rétablir l'appréciation globale de l'administration quand cela est nécessaire ; c'est-à-dire, quand le Conseil d'Etat autorise de dissocier des éléments en principe indissociable.

Les critères de la divisibilité étant identifiés, il convient désormais de s'intéresser aux effets que produit la dissociabilité du projet sur l'autorisation. Si la dissociabilité du projet est matérielle, la divisibilité de l'autorisation peut être qualifiée de juridique ou de droit. C'est, en effet, en vue de produire des effets juridiques que l'on a dégagé des critères de divisibilité du projet de construction. Ces effets consistent, pour l'essentiel, dans la faculté de fractionner l'autorisation à divers stades.

Chapitre II : Les effets juridiques de la divisibilité du projet sur l'autorisation d'urbanisme

Nous avons déjà évoqué le fait que « *l'intérêt de la notion d'ouvrages divisibles au regard du droit de l'urbanisme n'a rien de théorique puisque les conditions de réalisation et de régularité de ces ouvrages en dépendent* »¹²⁴. C'est essentiellement sous le prisme du fractionnement des autorisations que la divisibilité du projet trouve de son intérêt. En effet, tel fractionnement ne peut se réaliser librement et doit répondre à certaines conditions pour être légal. C'est ainsi qu'il repose sur les critères matériels de dissociabilité du projet, afin que l'appréciation globale de la conformité du projet puisse, en toute hypothèse, être conduite par l'administration.

Le fractionnement peut être défini comme la faculté de séparer une autorisation en plusieurs autorisations distinctes et autonomes les unes par rapport aux autres. Cette faculté, qui s'oppose au

¹²⁴ P. E. Durand, *op. cit.*

principe traditionnel d'indivisibilité et d'unicité de l'autorisation d'urbanisme¹²⁵ et des actes administratifs unilatéraux en général¹²⁶, doit être appréciée restrictivement. Par conséquent, rien n'indique que la divisibilité de l'autorisation puisse être admise à toutes les étapes de la vie de celle-ci. Pourtant, à l'examen de la jurisprudence, il est manifeste que la divisibilité produit ses effets à tous les stades¹²⁷.

Ainsi, nous distinguerons la possibilité de fractionner l'autorisation au stade de sa délivrance (**Section 1**), de celle pouvant être mise en œuvre tout au long de son exécution (**section 2**).

Section 1 : Le fractionnement de l'autorisation au stade de sa délivrance

Fractionner une autorisation d'urbanisme au stade de sa délivrance implique bien nécessairement de s'interroger sur le nombre d'autorisations distinctes pouvant être demandées (**Paragraphe 1**). Cette faculté de séparation conduit cependant à étudier deux points accessoires. Il s'agit, d'une part, de l'étendue des travaux à inclure dans une demande lorsque le projet porte sur des constructions existantes irrégulières (**Paragraphe 2**) et, d'autre part, du régime sous lequel la demande doit être formulée (**Paragraphe 3**). Ces trois *items* seront étudiés successivement.

Paragraphe 1 : Incidence sur le nombre d'autorisations sollicitées

La divisibilité du projet de construction conditionne le nombre de demandes d'autorisation à adresser car, en principe, des constructions indivisibles doivent faire l'objet d'un permis unique. Cette règle a été clairement formulée par la décision *Demoures*¹²⁸ du 10 octobre 2007 selon laquelle « *des constructions indivisibles doivent faire l'objet d'un permis de construire unique ; qu'il en résulte qu'un permis de construire ne peut être délivré à une partie seulement d'un ensemble indivisible* ». Ce principe

¹²⁵ P. bille, « Le permis de construire d'opérations complexes », RDI 2003 p. 125.

¹²⁶ Le Président Labetoule disait que « *la tendance est à considérer en règle générale qu'un même acte revêt, dans l'ensemble de ses dispositions, un caractère unique* » : Jcl. adm., fasc. 106-10, n° 3.

¹²⁷ « *A l'examen de la jurisprudence rendue en la matière, il apparaît que la divisibilité d'un projet d'urbanisme produit ses effets à tous les stades : la nature et le nombre d'autorisations susceptibles d'être obtenues ; le pouvoir de l'administration statuant sur la demande ; le pouvoir de l'administration pour retirer l'autorisation délivrée ; le délai de validité de l'autorisation pour engager les travaux ; l'appréciation de la conformité des travaux (...)* » : P. E. Durand, « *L'incidence de la divisibilité du permis de construire sur l'appréciation des conditions nécessaires à la suspension de son exécution* », AJDA 2011 p. 287.

¹²⁸ CE, 10 octobre 2007, *Demoures et a.*, n° 277314.

transparaissait déjà dans la jurisprudence précédente¹²⁹ et le Conseil d'Etat le confirme avec force dans l'arrêt de Section *Commune de Grenoble* : « *il résulte de ces dispositions* [ancien article L. 421-3, devenu L. 421-6 du code de l'urbanisme] *qu'une construction constituée de plusieurs éléments formant, en raison des liens physiques ou fonctionnels entre eux, un ensemble immobilier unique, doit en principe faire l'objet d'un seul permis de construire* »¹³⁰.

Si une construction indivisible doit faire l'objet d'un permis unique, on en tire comme conséquence *a contrario* qu'une construction divisible peut faire l'objet de plusieurs permis. Trois précisions doivent alors être apportées.

D'une part, il y aura autant d'autorisations distinctes qu'il y aura d'éléments divisibles. En effet, c'est la divisibilité du projet de construction qui commande la possibilité de multiplier les demandes. Un projet peut faire l'objet d'autant de décisions distinctes qu'il comporte de parties dissociables. Mais un projet n'est divisible qu'à certains égards et il convient de ne pas séparer artificiellement des éléments qui seraient indissociables.

D'autre part, la divisibilité du projet de construction permet de solliciter plusieurs autorisations mais n'oblige pas à le faire. Il s'agit d'une simple faculté offerte au pétitionnaire¹³¹. C'est ce dernier qui appréciera quelle solution (autorisation unique ou multiple) lui convient le mieux. Son choix sera fonction des effets qu'il veut tirer d'une ou plusieurs décisions : souhaite-t-il purger de son autorisation le recours des tiers par un unique délai ou préfèrera-t-il que chaque maître d'ouvrage soit titulaire d'une autorisation (avec les responsabilités afférentes) ? La décision finale dépendra des circonstances propres de chaque projet de construction. En toute hypothèse, la divisibilité offre une certaine flexibilité. Nous sommes toutefois d'avis que chaque fois qu'un projet est divisible, des autorisations distinctes devraient être sollicitées.¹³²

Précisons enfin, que dans le cas où est mis en œuvre la divisibilité spéciale issue de l'arrêt *Commune de Grenoble*, le pétitionnaire devra s'assurer que l'administration est en mesure de porter une appréciation globale sur son projet. Nous avons en effet indiqué précédemment qu'une telle appréciation est possible

¹²⁹ Le moyen tiré de ce que l'édification d'une construction unique composée de deux bâtiments séparés aurait nécessité la délivrance de deux permis doit être écarté (CE, 1995, *Mme Giron*, précité) ; la circonstance que des constructions soient projetées sur la même parcelle n'impliquait pas, par elle-même, que le pétitionnaire présente une demande unique pour les deux constructions dès lors qu'elles répondaient à des objets distincts et ne pouvaient être regardées comme les éléments d'une même opération (CE, 10 mai 1996, *M. et Mme Maleriat Bihler*, n° 136926).

¹³⁰ CE Sect., 2009, *Commune de Grenoble*, précité.

¹³¹ « *si l'ensemble immobilier projeté est divisible, celui-ci pourra être réalisé à la faveur d'autant d'autorisations de construire qu'il compte de composantes autonomes ; rien n'interdisant néanmoins de recours à une autorisation unique* » : P. E. Durand, *op. cit.*

¹³² Cela s'explique par le risque de caducité partielle, bien que l'on puisse douter de la réalité de ce risque. Ce point est développé *infra*.

lorsque les éléments d'un projet sont dissociables selon les critères traditionnels (absence de liens physiques et absence de liens fonctionnels). Mais dans le cas où les éléments d'un projet seraient scindés en raison de leur vocation fonctionnelle autonome, cette appréciation globale n'est plus possible car le projet constitue un « ensemble immobilier unique ». L'arrêt *Commune de Grenoble* ne précise pas par quels moyens cette condition peut être remplie. Toutefois, Madame Julie Burguburu suggérait dans ses conclusions que soit joint aux demandes un dossier chapeau présentant le projet dans son ensemble, avec en annexe la copie des demandes à venir¹³³. Finalement, la récente décision rendue au sujet des magasins La Samaritaine¹³⁴ permet d'apprécier plus facilement par quels moyens cette condition peut être satisfaite. En l'espèce, il est relevé que les deux demandes de permis avaient été déposées à la même date, et qu'elles étaient accompagnées d'un dossier présentant l'opération dans son ensemble. Il est ajouté que les demandes avaient fait l'objet d'une instruction commune et qu'elles avaient été examinées simultanément par les organismes consultatifs et les services appelés à rendre un avis. Il est enfin précisé que les permis ont été accordés à la même date, à l'issue d'une instruction commune. Il conviendra donc à tout porteur de projet de suivre un processus similaire s'il entend recourir à la divisibilité spéciale de la jurisprudence *Commune de Grenoble*.

Paragraphe 2 : Etendue des travaux à autoriser dans le cas de constructions existantes irrégulières incluses dans le projet de construction

Lorsque le projet porte sur des constructions neuves, l'étendue des travaux sur lesquels doivent porter les autorisations ne pose pas de problème : si le pétitionnaire a choisi de fractionner ses autorisations, chaque autorisation portera sur un élément divisible.

La question se complexifie, toutefois, lorsque le projet concerne à la fois des constructions nouvelles et des constructions existantes. En effet, dans le cas précis où les travaux porteraient également sur des constructions devenues non-conformes aux règles d'urbanisme (jurisprudence *Sekler*¹³⁵), ou qui n'étaient pas conformes à l'autorisation initiale, ou encore qui avaient été édifiées sans autorisation (jurisprudence *Thalamy*¹³⁶), les autorisations devront, soit rendre l'ouvrage plus conforme aux règles

¹³³ J. Burguburu., concl. sur CE Sect., 17 juillet 2009, *Commune de Grenoble*, précitées.

¹³⁴ CE, 19 juin 2015, *Grands magasins de La Samaritaine – Maison Ernest Cognac*, n° 387061.

¹³⁵ CE, 27 mai 1988, *Mme Sekler*, n° 79530.

¹³⁶ CE, 9 juillet 1986, *Thalamy*, n° 51172.

d'urbanisme (*Sekler*), soit régulariser les constructions illégales (*Thalamy*). Cependant, ces obligations ne s'imposeront que pour autant que les constructions existantes sont indissociables du reste du projet¹³⁷.

Ainsi, dans le cas où les travaux neufs sont dissociables des constructions irrégulières, donc divisibles, il ne sera ni nécessaire que les autorisations portent sur ces éléments¹³⁸, ni requis qu'elles contribuent à leur régularisation¹³⁹. En ce sens, la divisibilité est favorable au pétitionnaire, puisqu'il n'aura pas à se soucier de devoir régulariser certains ouvrages afin que son projet soit autorisé. De manière exceptionnelle, pourtant, la divisibilité peut s'avérer désavantageuse pour celui-ci.

Cet effet défavorable se manifeste lors que le projet, divisible à certains égards, ne permet toutefois pas d'isoler les constructions nouvelles des ouvrages irréguliers (on peut imaginer l'hypothèse où les constructions irrégulières sont indissociables de certaines parties des constructions nouvelles, alors que le projet est divisible à d'autres égards). Dans ce cas, il est envisageable que la seule partie autorisée comprenant les constructions irrégulières ne participe pas suffisamment à la régularisation des ouvrages irréguliers, alors que le projet, pris globalement, aurait pu concourir à une meilleure conformité de l'ensemble. Autrement dit, si le projet était indivisible, cette meilleure conformité aurait pu être appréciée globalement¹⁴⁰. En quelque sorte, la divisibilité produit des effets pernicieux pour le pétitionnaire dans ce cas de figure.

Notons que l'arrêt qui a dégagé la règle selon laquelle l'amélioration de la conformité tient compte de l'ensemble de l'ouvrage lorsqu'il est indivisible, avait été identifié par nos soins comme un arrêt isolé en ce qu'il avait conclu à une indivisibilité « par nature ». Les faits de l'espèce étaient les suivants : le projet de construction comportait 15 pylônes électriques. 14 de ces pylônes devaient être enfouis, le 15^e, appelé à être transformé en pylône aéro-souterrain, était le seul sur lequel portait la demande de permis. Or, il était contraire aux règles de recullement du POS de la Commune d'implantation (l'enfouissement des autres pylônes n'exigeait aucune autorisation). Si le juge avait retenu la divisibilité du projet, ce qui aurait dû être le résultat de l'application des critères traditionnels comme le relevait certains auteurs¹⁴¹, il aurait été manifeste que le pylône pris isolément n'améliorait pas la conformité du projet par rapport aux règles de prospect. A l'inverse, en considérant le projet dans son ensemble, et même si les autres pylônes ne faisaient l'objet d'aucune autorisation d'urbanisme, il y avait indubitablement amélioration

¹³⁷ CE, 25 avril 2001, *Ahlborn*, n°207095 ; CE, 9 juillet 2008, *Ministère des transports, de l'Equipement, du Tourisme et de la Mer c/ Sté RTE*, n° 284831.

¹³⁸ CAA Marseille, 15 mai 2008, Commune de Fuveau, n° 06MA00807.

¹³⁹ CAA Marseille, 11 décembre 2008, *SCI ELFA*, n° 06MA02026.

¹⁴⁰ *Ministère des transports, de l'Equipement, du Tourisme et de la Mer c/ Sté RTE* précité ; G. Godfrin, « Travaux rendant une construction existante “plus conforme” » ; Constr.-Urb. 2008, comm 132 ; P. Soler-Couteaux, « Dans le cas d'un ouvrage indivisible, l'amélioration de la conformité tient compte de l'ensemble de l'ouvrage », RDI 2008, p. 511.

¹⁴¹ G. Godfrin, *op. cit.*

de la conformité par rapport aux règles de recullement (puisque 14 pylônes disparaissaient à la surface). On peut donc imaginer que le juge n'a pas fait une application aveugle des critères de divisibilité et que « *la solution à donner au litige ait ici induit le raisonnement* »¹⁴². Cela expliquerait donc la reconnaissance d'une indivisibilité « par nature »,

Paragraphe 3 : Régime des autorisations à solliciter

La dernière conséquence de la divisibilité sur le projet de construction concerne le régime des autorisations. Cette question est essentielle pour le pétitionnaire. En effet, déclaration de travaux, permis de construire et permis d'aménager n'ont pas le même délai d'instruction¹⁴³. En outre, le silence gardé par l'administration sur une déclaration préalable vaut toujours décision de non-opposition, alors que le principe de l'autorisation tacite peut être écarté dans certaines hypothèses s'agissant du permis de construire ou du permis d'aménager.¹⁴⁴ Enfin, jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi ALUR¹⁴⁵, les permis de construire ou d'aménager et les décisions de non-opposition à déclaration préalable n'obéissaient pas aux mêmes règles de retrait. Les permis illégaux pouvaient être retirés dans un délai de trois mois suivant leur adoption tandis que les décisions de non-opposition ne pouvaient faire l'objet d'aucun retrait¹⁴⁶. Aujourd'hui, toutes ces décisions peuvent faire l'objet d'un retrait dans un délai de trois mois si elles sont illégales. Dans l'ensemble donc, le régime de la déclaration est plus favorable au pétitionnaire et il est important pour ce dernier de bien identifier quand il peut y recourir. Surtout, le pétitionnaire doit bien déterminer à quel régime sont soumis les éléments de sa construction car le fait de ne pas avoir solliciter une autorisation sous le bon régime est constitutif d'une infraction pénale¹⁴⁷. Dans la mesure où les constructions et travaux relevant du régime de la déclaration sont assez hétérogènes¹⁴⁸, nous nous concentrerons sur deux exemples, tirés de la jurisprudence et rencontrés assez fréquemment en pratique.

La question de l'influence de la divisibilité du projet sur le régime des autorisations s'est d'abord posée dans l'hypothèse où plusieurs déclarations de travaux étaient déposées simultanément sur un même terrain, lorsque la surface cumulée des ouvrages excédait le seuil de 20 m² de SHOB créée fixé par

¹⁴² *id.*

¹⁴³ Le délai de droit commun est d'un mois pour la déclaration, et de trois mois pour les permis de construire ou d'aménager, sauf exceptions (art. R. 423- 23 et s. du code de l'urbanisme).

¹⁴⁴ Art. R. 424-1, R. 424-2 et R. 424-3 du code de l'urbanisme.

¹⁴⁵ Article 134 de la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové.

¹⁴⁶ Art. L. 424-5 du code de l'urbanisme.

¹⁴⁷ Art. L. 480-4 du code de l'urbanisme.

¹⁴⁸ Pour rappel, le champ d'application de la déclaration préalable est fixé aux articles R. 421-9, R. 421-17 et R. 421-23 du code de l'urbanisme.

l'ancien article R. 422-2 m) du code de l'urbanisme¹⁴⁹ et alors même que chaque ouvrage, pris individuellement, respectait ce seuil. A ce sujet, le gouvernement avait affirmé qu'il était interdit de recourir simultanément à plusieurs déclarations préalables lorsque la surface cumulée excédait 20 m² car une telle pratique pouvait s'analyser en un « détournement de procédure »¹⁵⁰. Le recours à des déclarations s'étalant successivement dans le temps était, à l'inverse, considéré comme légal. En réaction, la doctrine avait émis quelques réserves sur ce traitement chronologique de la légalité du recours à plusieurs déclarations en estimant que la question se posait davantage en terme de divisibilité de l'ouvrage¹⁵¹. Un jugement du tribunal administratif de Nice confirma finalement cette analyse en considérant que les surfaces respectives d'ouvrages dissociables n'avaient pas à être additionnées pour établir si elles étaient soumises à permis de construire ou à déclaration de travaux¹⁵².

La décision précitée illustre parfaitement l'intérêt de déterminer à quel régime doivent être soumis les travaux. En l'espèce, le pétitionnaire avait formulé une demande de permis pour la réalisation de deux auvents. Faute de décision expresse à l'issue du délai d'instruction, le pétitionnaire était devenu titulaire d'un permis tacite. L'administration avait cependant refuser expressément ce permis quelques jours après, ce qui valait en réalité retrait de l'autorisation tacite. Soumis à la censure du juge administratif et suivant les moyens du pétitionnaire, le refus de permis fut requalifié en retrait de deux décisions tacites de non-opposition. Or, en vertu de l'ancien article L. 424-5 du code de l'urbanisme, aucun retrait de décisions de non-opposition ne pouvait légalement intervenir. L'administration s'exposait donc à l'annulation de son retrait illégal. Toutefois, en l'espèce, le projet s'avérait contraire aux règles de marge de recul et la requête fut rejetée.

Cette problématique s'est aussi concrétisée dans le cas où le pétitionnaire envisageait d'effectuer des travaux nouveaux sur une construction en cours de réalisation et autorisée par un précédent permis de construire. Compte tenu du fait que la construction avait fait l'objet d'un permis et n'était pas encore achevée, fallait-il recourir à un nouveau permis pour effectuer ces nouveaux travaux, ou pouvait-on recourir à une simple déclaration si ces derniers relevaient de ce régime ? C'est le Conseil d'Etat, par une décision *Société Caro Beach Village* de 2012¹⁵³, qui répondit à la question par le considérant de principe suivant « *des travaux qui relèvent en principe, (...) du régime de la déclaration préalable, doivent cependant être autorisés par un permis de construire, le cas échéant modificatif, dans les cas où, soit ils forment avec une construction déjà autorisée par un permis de construire en cours de*

¹⁴⁹ Actuel art. R. 421-17 f) du code de l'urbanisme.

¹⁵⁰ Rép. Min. Equipement, n° 09161, JO Sénat, 3 mars 1988, p. 291.

¹⁵¹ P. E. Durand, « La divisibilité des ouvrages et des ensembles immobiliers en droit de l'urbanisme », Constr.-Urb. 2006, étude 3.

¹⁵² TA Nice, 24 mai 2006, *Baracco*, n° 0205432, obs. P. E. Durand, « Autorisations d'urbanisme et ouvrages concomitants divisibles », Constr.-Urb. 2007, comm. 19.

¹⁵³ CE, 12 novembre 2012, *Société Caro Beach Village*, n° 351377.

validité et dont la réalisation n'est pas encore achevée un ensemble immobilier unique, soit, en l'absence même d'un ensemble immobilier unique, ils modifient une construction déjà autorisée et en cours d'achèvement ». Là encore, le juge suprême a confirmé que la clef de répartition entre les différents régime d'autorisation est le caractère dissociable ou non des nouveaux travaux par rapport à la construction en cours d'achèvement. Notons que le Conseil d'Etat utilise ici l'expression consacrée de l'arrêt *Commune de Grenoble* d'« ensemble immobilier unique ». L'effort de systématisation est manifeste : ce sont les mêmes critères qui permettent de déterminer si un projet doit ou non faire l'objet d'un permis unique et de déterminer si des constructions nouvelles relevant du régime de la déclaration doivent ou non être autorisés par permis lorsqu'elles portent sur une construction en cours d'achèvement.

Pour conclure, on peut rappeler l'importance de ne fractionner l'autorisation qu'en considération de la dissociabilité du projet. En effet, le fractionnement d'un ensemble indivisible en plusieurs autorisations est illégal¹⁵⁴. Il a même pu être jugé frauduleux dans certains cas¹⁵⁵. Or, en cas de fraude, la décision n'est pas créatrice de droits et peut être retirée à tout moment¹⁵⁶. Surtout, si le fractionnement irrégulier conduit à recourir au mauvais régime d'autorisation, le pétitionnaire est susceptible d'être condamné pénalement¹⁵⁷. Il est donc dans l'intérêt du pétitionnaire de toujours s'assurer que le fractionnement de son projet en plusieurs autorisations est possible et, pour ce faire, de déterminer d'abord si son projet est dissociable.

Maintenant qu'il a été établi que la divisibilité conditionne le nombre et la nature des autorisations à obtenir, intéressons-nous à son influence sur les conditions d'exécutions du permis.

Section 2 : Le fractionnement de l'autorisation au stade de son exécution

La divisibilité du projet permet d'abord de transférer partiellement l'autorisation (**Paragraphe 1**). Elle permet ensuite de déterminer dans quelle mesure un projet peut légalement être exécuté et achevé de manière partielle (**Paragraphe 2**). Elle conditionne enfin dans quelles conditions un permis peut partiellement prendre fin, que cette disparition produise ses effets pour le passé ou pour l'avenir (**Paragraphe 3**).

¹⁵⁴ *Bontemps* précité.

¹⁵⁵ *Franck et Pinvin* précité.

¹⁵⁶ CE Sect., 29 novembre 2002, *Assistance publique – Hôpitaux de Marseille*, n° 223027.

¹⁵⁷ Art. L. 480-4 du code de l'urbanisme.

Avant toute chose, précisons que le fractionnement de l'autorisation au stade de l'exécution ne peut être mise en œuvre que de façon alternative avec le fractionnement lors de la délivrance de l'autorisation. La divisibilité de l'autorisation au stade de son exécution suppose en effet que le projet n'ait pas été séparé en autant d'autorisations qu'il comporte d'éléments divisibles. Il ne faut donc pas que l'autorisation ait été réduite à son plus petit élément autonome. Si le projet n'est plus dissociable parce qu'il a déjà été séparé au stade de la délivrance des autorisations, il ne sera plus possible de fractionner ces autorisations au stade de l'exécution. Le « potentiel de dissociabilité » aura, d'une certaine manière, été complètement exploité en amont. Les développements à venir ne sont donc valables qu'à la seule condition que l'autorisation considérée porte sur des constructions divisibles.

Paragraphe 1 : Transfert partiel de l'autorisation

Par principe, l'autorisation de construire a un caractère réel. Autrement dit, le permis n'est pas délivré en considération de la personne qui en est titulaire. Ainsi, l'autorisation peut être confiée à n'importe quelle autre personne sans que l'administration puisse exiger la présentation d'une nouvelle demande d'autorisation¹⁵⁸. Il est toutefois nécessaire que l'administration prenne une décision, se limitant à la constatation du changement de titulaire, qui sera conditionnée par l'obtention de l'accord du titulaire initial de l'autorisation¹⁵⁹.

Les contraintes de réalisation d'un projet de construction, notamment dans le cadre d'une opération complexe, étant ce qu'elles sont, le besoin de pouvoir transférer une fraction du projet autorisé s'est rapidement manifesté. Les conditions dans lesquelles pouvaient légalement intervenir un transfert partiel et la nature de ce transfert n'étaient toutefois pas parfaitement appréhendées par la doctrine¹⁶⁰.

On peut d'abord observer que l'administration a admis depuis un certain temps la pratique du transfert partiel. Aujourd'hui, le formulaire Cerfa¹⁶¹ consacré au transfert de permis de construire prévoit même à sa rubrique 4 deux cases permettant, au choix, de transférer totalement, ou partiellement le permis. Dans ce cas, le demandeur doit faire une courte description de la partie transférée.

¹⁵⁸ CE, 24 juillet 1987, *Epoux Rayrolle*, n° 135730.

¹⁵⁹ J.-B. Auby, H. Périnet-Marquet et R. Noguellou, *Droit de l'urbanisme et de la construction*, Montchrestien – Lextenso éditions, Paris, 9e édition, 2012, n° 901, p. 491.

¹⁶⁰ S. Pérignon, « Crédit des ouvrages immobiliers complexes et droit de l'urbanisme », RDI 1999, p. 522 ; P. Soler-Couteaux, « Le permis de construire d'opérations complexes », RDI 2003, p. 125.

¹⁶¹ Cerfa n° 13412*03

Quant à la jurisprudence, le Conseil d'Etat a d'abord admis dans une décision du 24 juillet 1987 qu'un transfert partiel était possible lorsque l'autorisation initiale portait sur des constructions distinctes¹⁶². *A contrario*, il a été jugé par la cour administrative d'appel de Marseille qu'un unique ensemble immobilier ne saurait faire l'objet d'un transfert partiel¹⁶³. Enfin, le Conseil d'Etat a précisé le régime de ce transfert en jugeant de manière implicite que le transfert partiel aboutit à la formation de deux autorisations distinctes¹⁶⁴.

Il ressort de l'ensemble de ces décisions que le transfert partiel, d'une part, aboutit à la délivrance de deux autorisations distinctes et, d'autre part, repose sur la dissociabilité du projet de construction. Cela n'est pas surprenant. Nous avons vu précédemment que la divisibilité du projet permet d'obtenir des permis distincts au stade de la délivrance. Il est donc fort logique, si le transfert partiel aboutit à la création de décisions distinctes, qu'il repose sur les mêmes critères que ceux permettant de déterminer si un permis unique ou plusieurs permis sont nécessaires. Attention toutefois, le transfert partiel de l'autorisation ne pourra jamais conduire à la remise en cause des données de l'autorisation initiale, notamment les conditions dont était assortie ladite autorisation¹⁶⁵.

Paragraphe 2 : Exécution partielle de l'autorisation et contrôle de conformité

La réalisation de la totalité des travaux autorisés par une autorisation ne constitue pas une obligation à la charge du pétitionnaire, celui-ci, en effet, est libre de mettre en œuvre ou non son autorisation¹⁶⁶. Mais, quand le pétitionnaire commence la réalisation mais n'exécute que partiellement les travaux autorisés, il risque de se rendre coupable du délit de réalisation de travaux non-conformes à l'autorisation délivrée¹⁶⁷. Il a ainsi été jugé que l'exécution partielle d'un permis était constitutive d'une infraction quand le permis portait à la fois sur la construction d'une maison individuelle et sur un bâtiment agricole, étant précisé que le POS de la commune d'implantation des constructions prévoyait que les constructions à usages d'habitation n'étaient autorisées en zone naturelle qu'à la condition qu'elles soient directement liées et nécessaires à l'activité des exploitations agricoles, et que seule la maison avait été réalisée à

¹⁶² *Epoux Rayrolle* précité.

¹⁶³ CAA Marseille, 2004, *Commune de Beausoleil*, précité.

¹⁶⁴ CE, 22 novembre 2002, *M. François-Poncet*, n° 204244.

¹⁶⁵ B. Stemmer, « Le transfert du permis de construire se fait sans modification des conditions de la demande », JCP N 1995, p. 329.

¹⁶⁶ « *Par principe (...) le titulaire de l'autorisation d'urbanisme n'a pas l'obligation de la mettre en œuvre* » P. E. Durand, *op. cit.* et « *La simple réunion de murs et d'une toiture forme une construction existante au regard du droit de l'urbanisme* », AJDA 2006 p. 1123.

¹⁶⁷ Art. L. 480-4 du code de l'urbanisme.

l’expiration de la durée de validité du permis¹⁶⁸. Dans ces circonstances, la maison était indivisible¹⁶⁹ du bâtiment agricole et c’est donc ce lien qui explique la décision de condamnation. Cependant, l’exécution partielle d’une construction divisible n’est pas nécessairement constitutive d’une infraction.

Avant toute condamnation, le pétitionnaire qui n’exécuterait que partiellement son permis s’expose également au risque qu’un arrêté interruptif de travaux soit adopté¹⁷⁰. Dans cette hypothèse, ce risque ne menace l’ensemble de son projet qu’à la seule condition que les constructions soient indivisibles. Un arrêté interruptif a pu ainsi être analysé comme ne portant que sur les constructions irrégulières visées par les procès-verbaux d’infraction dans la mesure où elles étaient distinctes de l’immeuble collectif également autorisé¹⁷¹.

L’exécution partielle du permis invite également à s’interroger sur les possibilités d’une conformité partielle. On sait que la réglementation d’urbanisme a pour objet de vérifier que les constructions projetées soient conformes aux règles d’urbanisme. Elle a aussi pour objet d’assurer que les constructions ont été réalisées conformément aux prescriptions édictées lors de leur autorisation¹⁷². A défaut, ces constructions sont susceptibles d’être considérées comme irrégulières au sens de la jurisprudence *Thalamy*. La possibilité de recourir à une conformité partielle a été débattue en doctrine depuis quelques temps¹⁷³. La jurisprudence semblait y être fermement opposée depuis une décision du Conseil d’Etat du 20 janvier 1988¹⁷⁴ qui avait jugé qu’ « *eu égard à la nature de ce document [le certificat de conformité] et à son objet, un retrait partiel n’était pas possible* ». Admettre un retrait partiel aurait en effet signifié que les certificats de conformité étaient divisibles à certains égards.

La réforme des autorisations de 2005-2007 a toutefois modifié le contrôle des travaux. Le recours au certificat de conformité n’est plus automatique, et il suffit aujourd’hui que le titulaire du permis déclare l’achèvement des travaux. L’administration peut alors choisir de contester ou non la conformité des travaux. Si l’administration ne la conteste pas après un certain délai, le titulaire de l’autorisation peut alors solliciter un certificat de non-opposition à la conformité des travaux. L’intérêt de cette réforme sur le contrôle de conformité est d’avoir introduit l’article R. 462-2 du code de l’urbanisme. Cet article prévoit que « *La déclaration précise si l’achèvement concerne la totalité ou une tranche des travaux* ». Or, s’il est admis que l’achèvement peut être déclaré par tranche, il n’y a aucune raison de refuser la

¹⁶⁸ Cass. Crim., 18 novembre 2008, n° 08-82.868, obs. P. E. Durand, AJDA 2009, p. 787.

¹⁶⁹ On remarquera que le juge judiciaire n’est pas tenu par les mêmes critères que le juge administratif (P. E. Durand, Constr.-Urb. 2006, étude 3). Toutefois, les critères utilisés peuvent être rapprochés. En l’espèce, on peut identifier un lien fonctionnel entre la maison et le bâtiment agricole, car la première devait, aux termes du POS de la commune, être « liée et nécessaire à l’activité des exploitations agricoles ».

¹⁷⁰ Art. L. 480-2 du code de l’urbanisme.

¹⁷¹ CAA Bordeaux, 8 février 2010, *M. X.*, n° 09BX00808.

¹⁷² P. Soler-Couteaux, *op. cit.*

¹⁷³ B. Lamorlette, « Pour que vive le certificat de conformité partiel ! », AJDI 1995, p. 110.

¹⁷⁴ CE, 20 janvier 1988, *Mariac*, n° 64616.

délivrance de certificat de conformité partielle. Reste, peut-être, à déterminer dans quelles conditions un certificat de conformité partielle peut être délivré. Par un jugement de 2011, le tribunal administratif de Lyon a admis qu'un certificat de conformité partielle peut être délivré dès lors qu'il porte sur des éléments d'une opération immobilière divisible qui a été réalisée conformément au permis de construire¹⁷⁵. Là encore, on constate que ce sont les critères matériels de divisibilité qui justifient cette solution : les éléments dissociables se suffisent à eux-mêmes pour être conformes au permis. On ne peut que souhaiter que cette solution soit confirmée ultérieurement par le Conseil d'Etat.

Paragraphe 3 : Disparition partielle de l'autorisation

La disparition de l'autorisation d'urbanisme correspond à la suppression de cette décision de l'ordonnancement juridique. La disparition peut résulter du fait de l'administration (abrogation ou retrait), du juge (annulation contentieuse), ou encore de la réalisation d'une condition d'extinction (caducité). Cette disparition peut également valoir pour l'avenir (abrogation ou caducité) ou pour le passé (retrait ou annulation contentieuse). Dans ce dernier cas, la disparition est rétroactive et l'acte est considéré n'avoir jamais existé. Nous nous concentrerons dans cette partie exclusivement au retrait partiel et à la caducité partielle.

Le retrait consiste en la disparition rétroactive de l'autorisation d'urbanisme. En matière d'urbanisme, le retrait des autorisations est régi par les dispositions de l'article L. 424-5 du code de l'urbanisme. Cette disposition exige, d'une part, que la décision soit illégale et, d'autre part, que le retrait intervienne dans les trois mois suivants l'édition de la décision. Depuis la loi ALUR du 24 mars 2014, l'administration peut retirer les décisions de non-opposition à déclaration préalable. L'alinéa 2 du même article autorise que le retrait puisse être prononcé sans condition de délai à la demande du titulaire de l'autorisation.

De prime abord, le retrait apparaît extrêmement défavorable pour son titulaire car l'administration est susceptible de provoquer la disparition rétroactive de son autorisation. Il existe pourtant un cas où le retrait peut être s'avérer favorable pour son titulaire : le retrait partiel. Dans l'hypothèse où le titulaire de l'autorisation n'exécuterait pas totalement son projet, celui-ci s'expose au risque que son projet ne soit pas conforme à l'autorisation obtenue. Le titulaire a donc intérêt de demander le retrait partiel de son autorisation en tant qu'elle porte sur les éléments de construction dissociables non encore réalisés.

¹⁷⁵ TA Lyon, 7 juillet 2011, *Sté Groupe MCP Promotion*, N° 0805509, obs. P. Soler-Couteaux, RDI 2012, p. 177.

Dans ce cas-là, les travaux réalisés deviennent conformes à l'autorisation qui se trouve réduite à la seule partie du projet que le titulaire entendait effectivement réaliser.

La jurisprudence a admis cette possibilité de retirer partiellement une autorisation par une décision du 28 février 1996¹⁷⁶. En l'espèce, le retrait était demandé pour une partie d'un ensemble constitué d'une bergerie et d'un bâtiment à usage d'habitation. Le conseil d'Etat, constatant que l'ensemble n'était pas indivisible, a admis qu'un retrait partiel puisse être prononcé. Là encore, c'est en considération de la divisibilité du projet que le retrait partiel est autorisé. Dans la mesure où nous avons déjà établi que la faculté de fractionner des autorisations à tous les stades de sa vie reposait sur la divisibilité du projet, il était somme toute logique que le retrait partiel repose sur ces mêmes critères.

S'agissant de la caducité, le caractère divisible d'un ouvrage est ici susceptible d'avoir des effets pervers pour le titulaire de l'autorisation. Rappelons que « *la caducité peut être définie comme la cessation des effets juridiques d'un acte lorsque se réalise une condition d'extinction* »¹⁷⁷. En ce qui concerne l'autorisation d'urbanisme, ces conditions sont légales et figurent à l'article R. 424-17 du code de l'urbanisme. Il résulte de cet article que, si les travaux n'ont pas reçu commencement d'exécution dans un délai de deux ans suivant la délivrance de l'autorisation ou, si les travaux ont été interrompus pendant plus d'un an, l'autorisation devient caduque. On parle également de péremption de l'autorisation dans un tel cas.

La question qui nous intéresse ici est celle de savoir s'il peut y avoir caducité partielle. Autrement dit, dans le cas où une autorisation porte sur un ensemble divisible, le titulaire doit-il débuter les travaux sur chacun des éléments dissociables pour se prémunir d'une caducité partielle ou le commencement d'exécution d'un élément est-il suffisant pour éviter la péremption de l'ensemble du projet ?

Le Conseil d'Etat avait répondu par la négative à la question de savoir si une caducité partielle était possible par une décision du 28 février 1996¹⁷⁸. Mais la cour administrative de Marseille avait jugé dans un arrêt de 1999¹⁷⁹ que, pour un projet portant sur deux villas indépendantes et ne comportant pas de partie commune, les travaux portant sur la première des deux villas n'avaient pas interrompu le délai de péremption concernant la seconde. En d'autres termes, la cour reconnaissait qu'un permis de construire portant sur une opération divisible pouvait être frappé de caducité partielle. Par une nouvelle décision de 2005¹⁸⁰, la même cour a estimé toutefois que le permis portant sur des bâtiments distincts ne pouvait pas faire l'objet d'une caducité partielle, mais la cour avait précisé que le permis était en l'espèce

¹⁷⁶ CE, 28 février 1996, *Mme de la Grotte de Chanterac*, n° 124016.

¹⁷⁷ Y. Aguilà, concl. sur CE Sect., 27 sept. 2006, *Communauté d'agglomération de Montpellier*, N° 269553, LPA 2006 p. 13.

¹⁷⁸ CE, 10 décembre 1965, *Syndicat des copropriétaires de l'immeuble Pharo-Pasteur*, n° 53773.

¹⁷⁹ CAA Marseille, 22 avril 1999, *M. Bracco*, n° 97MA00647.

¹⁸⁰ CAA Marseille, 6 octobre 2005, *SCI les Hautes Roches*, n° 01MA01827.

indivisible. Le risque de caducité partielle existe-t-il donc aujourd’hui ? La position de principe devrait être négative en considération de la décision du Conseil d’Etat du 28 février 1996. Admettre le contraire serait particulièrement défavorable pour le titulaire de l’autorisation. La caducité a pour finalité première de sanctionner la négligence¹⁸¹. Or, il serait d’une extrême sévérité de sanctionner un titulaire qui aurait commencé à exécuter des travaux, même si ils ne portent pas sur tous les éléments dissociables du projet, alors que la caducité a pour objet de sanctionner l’absence totale d’exécution.

Malgré cet argument fort en faveur de l’absence de caducité partielle, il faut mentionner une décision du 27 septembre 2006¹⁸² du Conseil d’Etat rendu sur la caducité partielle des autorisations portant sur les installations classées (ICPE). Si la solution n’est pas directement applicables aux autorisations d’urbanisme, puisque les autorisations ICPE relèvent d’une autre législation, la comparaison n’est pas dénuée d’intérêt. Par cet arrêt de 2006, le Conseil d’Etat a jugé que la caducité ne pouvait résulter que d’un défaut total d’exploitation. Dès lors, l’interruption du fonctionnement d’une installation classée durant plus de deux ans sur une partie seulement de la zone concernée par l’autorisation n’entraînait pas, en principe, la caducité partielle de celle-ci. Elle précise toutefois qu’il ne pouvait en aller autrement que dans l’hypothèse où, par le même acte, aurait été autorisée l’exploitation de plusieurs installations classées distinctes. Or, comme le remarquait Monsieur Yann Aguila dans ses conclusions, la situation où un même acte contient en réalité plusieurs décisions distinctes est fréquente en droit de l’urbanisme. C’est notamment le cas du permis unique portant sur un projet de construction divisible. Il n’est donc pas impossible que le Conseil d’Etat change un jour de position s’agissant de la caducité partielle de l’autorisation d’urbanisme en estimant que, dans le cas où une autorisation porte sur un ensemble divisible, elle comporte en réalité plusieurs décisions distinctes qui peuvent être frappées de caducité partielle en l’absence de commencement des travaux sur un élément dissociable. C’est pour cette raison que nous avons conseillé, précédemment, de recourir autant de fois que possible à des autorisations distinctes lorsque le projet est divisible pour se prémunir contre ce risque qui ne peut pas être négligé.

* * *

*

Il a été établi par les développements précédents que la divisibilité de l’autorisation d’urbanisme prise dans ce que nous avons appelé son régime administratif repose essentiellement sur la divisibilité du

¹⁸¹ Y. Aguila, concl. sur CE Sect., 27 sept. 2006, *Communauté d’agglomération de Montpellier*, précitées.

¹⁸² CE Sect., 27 sept. 2006, *Communauté d’agglomération de Montpellier*, N° 269553.

projet de construction. Il a également été vu que la divisibilité du projet de construction s'appuie elle-même sur des critères matériels qui garantissent que l'administration portera une appréciation globale sur la conformité du projet. Nous avons enfin démontré que la divisibilité produit ses effets à toute les étapes de la vie de l'autorisation ; de sa délivrance jusqu'à son anéantissement. Reste donc la question de la divisibilité de l'autorisation face au risque d'anéantissement par le juge, qui a été réservée. Il convient désormais de la traiter.

Ce sont encore les critères et les effets de la divisibilité sur le plan contentieux qui vont retenir notre attention. Si, dans le régime administratif, la divisibilité de l'autorisation concernait essentiellement le pétitionnaire et l'administration, la divisibilité des autorisations dans le régime contentieux intéresse en premier lieu le juge. C'est à lui qu'il revient de déterminer dans quelle mesure une décision illégale peut être partiellement annulée sans être anéantie dans son entièreté. On peut donc supposer que les critères de détermination de la divisibilité sont différents en raison du rôle spécifique de la divisibilité dans le domaine contentieux. Il sera démontré, toutefois, que cette affirmation est partiellement erronée.

DEUXIÈME PARTIE : LA DIVISIBILITÉ DANS LE RÉGIME CONTENTIEUX DES AUTORISATIONS D'URBANISME

Dans cette partie, le régime contentieux devra être entendu comme l'ensemble des règles s'appliquant au contentieux des décisions d'autorisation d'occupation des sols. Le contentieux des travaux ayant, pour sa part, été partiellement traité par nos développements précédents.

Cette précision apportée, il faut d'abord remarquer que les juges, tout comme le pétitionnaire et l'administration, sont normalement tenus par les caractères d'unicité et d'indivisibilité de l'autorisation d'urbanisme¹⁸³. Par conséquent, le prononcé d'une annulation partielle est en principe impossible et incidemment, les conclusions en annulation partielle ne devraient pas être recevables¹⁸⁴. On le verra, ce dernier point s'explique par l'interdiction faite au juge de statuer *ultra petita*.

Cependant, « *la confrontation de l'acte administratif à la légalité peut faire apparaître que seules certaines dispositions ou certains des effets de l'acte sont illégaux* »¹⁸⁵. Le cas échéant, il peut paraître comme particulièrement sévère de la part du juge de ne pas « *laisser subsister les parties saines de l'acte après ablation des parties infectées* »¹⁸⁶. Il est en effet dans l'intérêt du titulaire de l'autorisation mais aussi de l'administration que l'acte ne soit pas intégralement annulé quand cela est possible. Le principe d'indivisibilité de l'autorisation d'urbanisme a donc été écarté petit à petit par le juge au fil du temps.

Pour rendre compte de cette évolution, nous allons d'abord traiter de l'appréciation de la divisibilité de l'autorisation par le juge administratif (**Chapitre 1**), puis nous nous intéressons aux effets que produisent la divisibilité de l'autorisation sur les pouvoirs du juge (**Chapitre 2**).

Chapitre I : L'appréciation de la divisibilité de l'autorisation par le juge administratif

Si pendant un certain temps, l'appréciation que faisait le juge de la divisibilité de l'autorisation a pu sembler libre et opportuniste¹⁸⁷, il résulte néanmoins de l'examen de la jurisprudence rendue jusqu'à aujourd'hui qu'elle est conditionnée par certains grands principes (**Section 1**). Ces principes structurants

¹⁸³ P. Soler-Couteaux, « La possibilité de demander une autorisation d'urbanisme à plusieurs », RDI 2009, p. 23.

¹⁸⁴ CE, 5 novembre 1975, *Secrétaire d'Etat à la culture c/ Société Pavita*, n° 95530.

¹⁸⁵ M. Corbel « L'annulation partielle des actes administratifs », AJDA 1972, p. 138.

¹⁸⁶ R. Thiele, « Annulations partielles et annulations conditionnelles », AJDA 2015, p. 1357.

¹⁸⁷ M. Staub, *L'indivisibilité en droit administratif*, LGDJ, 1999, n° 426, p. 372.

nous permettent d'établir une classification des types de divisibilité qui ont été reconnus par le juge (**Section 2**).

Section 1 : Les modalités d'appréciation de la divisibilité de l'autorisation d'urbanisme

L'appréciation de la divisibilité par le juge obéit à plusieurs principes. Ces principes peuvent être regroupés dans ce que nous avons appelé, d'une part, l'approche objective (**Paragraphe 1**) et, d'autre part, l'approche subjective (**Paragraphe 2**). L'appréciation de la divisibilité de l'autorisation d'urbanisme par le juge résulte alors d'une mise en œuvre cumulative de ces deux approches.

Paragraphe 1 : l'approche objective

La reconnaissance du caractère divisible d'une décision résulte de l'analyse de la structure de l'acte. Autrement dit, le juge s'intéresse à la nature et au caractère plus ou moins lâches des liens qui existent et unissent les différentes parties d'un acte¹⁸⁸. Dans le cadre de l'approche objective, l'analyse du juge se concentre sur la recherche de liens de dépendance juridiques au sein de la décision, pour rechercher si un « *élément a pour objet d'assurer la légalité du tout* »¹⁸⁹.

Il s'agit d'une démarche éminemment concrète¹⁹⁰. Pour reprendre les termes de Messieurs Frédéric Tiberghien et Bruno Lasserre, le juge « *se demande simplement si un acte privé de certaines de ses dispositions conserve encore sa raison d'être, son architecture, sa finalité, son équilibre, sa portée pratique* »¹⁹¹.

L'approche objective constitue également la démarche principale utilisée par le juge¹⁹². Cela ne surprend guère. La fonction essentielle du juge administratif, notamment en excès de pouvoir, est d'apprécier si

¹⁸⁸ M. Corbel, *op. cit.*, p. 146. ; F. Tiberghien et B. Lasserre, « Divisibilité et indivisibilité des actes administratifs », AJDA 1982, p. 72.

¹⁸⁹ A. Lallet, concl. sur CE Sect., 13 mars 2015, *Mme Ciaudo*, n° 358677.

¹⁹⁰ « *Seul un raisonnement très fin en termes d'effets concrets des différents éléments de l'acte permet de défaire la solidarité* » (J.-B. Auby, « L'acte administratif divisible », Dr. adm. 2006, repère 10).

¹⁹¹ F. Tiberghien et B. Lasserre, *op. cit.*, p. 74.

¹⁹² « *En matière d'indivisibilité des actes administratifs unilatéraux, le juge privilégie, vous le savez, une approche objective. Le test de divisibilité s'attache à la viabilité du résultat d'une annulation partielle* » (A. Lallet, concl. sur *Mme Ciaudo* précitées).

un acte est légal ou non. Or, dans le cadre de son contrôle, le juge n'a en principe, que deux options : rejeter la requête si l'acte est légal ou prononcer son annulation s'il est illégal. On comprend donc qu'il est de son office de prononcer l'annulation des seules parties viciées d'un acte à chaque fois que cela est possible. Pour porter cette appréciation, le juge s'intéresse donc en tout premier lieu à la viabilité de la décision une fois amputée de la partie illégale.

Dans le domaine des autorisations d'urbanisme, l'approche objective s'exprime de deux manières.

Face à une autorisation « sèche », ou encore « pure et simple », le juge exerce pleinement son *test* de la viabilité de l'acte. Il chercha alors simplement si l'annulation de la partie viciée de l'autorisation a ou non des incidences sur celles qui se trouveraient maintenues par l'annulation partielle.

Néanmoins, face à une autorisation assortie de prescriptions, l'approche objective se trouve paralysée ou, plus précisément, aboutit nécessairement à une solution négative au *test* de divisibilité. En effet, le Conseil d'Etat juge, depuis une décision du 13 novembre 1981 éclairée par les conclusions du Président Labetoulle¹⁹³, que les conditions dont est assortie une autorisation constituent, en principe, le « *support nécessaire* » de celle-ci. Autrement dit, les conditions posées visent à assurer la légalité du tout puisque c'est dans le cadre d'une appréciation globale de la conformité du projet que l'administration a décidé de les imposer. L'annulation partielle des seules prescriptions conduiraient donc automatiquement à l'illégalité de l'autorisation amputée de celles-ci.

Cette position de principe, s'opposant à la divisibilité des prescriptions, n'explique pas pourquoi le juge s'interdit de rechercher, au cas par cas, si l'autorisation resterait viable dans l'hypothèse où l'on retrancherait la prescription¹⁹⁴. Il n'est pas exclu, en effet, que la prescription puisse s'avérer totalement étrangère à l'objectif de renforcement de la conformité du projet et donc de garantir la légalité de l'autorisation.

En réalité, cette solution s'explique essentiellement par l'approche subjective de la divisibilité que met concurremment en œuvre le juge administratif.

¹⁹³ D. Labetoulle, concl. sur CE Sect., 13 novembre 1981, *Plunian*, n° 16504, Lebon p. 41.

¹⁹⁴ J. Lessi et L. D. de Lamothe, « L'autorisation d'urbanisme : combien de divisions ? », AJDA 2015 p. 985.

Paragraphe 2 : L'approche subjective

L'approche subjective s'oppose à l'approche objective en ce que l'analyse de la structure de l'acte va ici porter sur les liens de dépendance psychologique qui existeraient entre les différents éléments de la décision. Le juge va ici s'intéresser à l'intention de l'auteur de l'acte¹⁹⁵, et plus précisément, à la question de savoir si l'administration aurait pris la décision telle qu'elle résulterait de l'annulation partielle. Autrement dit, le juge ici va se demander si l'acte résultant de l'annulation partielle « *trahirait dans sa nouvelle physionomie, bien que viable, l'équilibre voulu par l'administration* »¹⁹⁶.

Cette démarche « psychologique » ou « subjective » dans l'appréciation de la divisibilité d'une autorisation s'explique essentiellement par la réunion de deux principes essentiels du droit administratif : le pouvoir d'appréciation de l'administration (**A.**), d'une part, et l'interdiction faite au juge se faire administrateur, d'autre part (**B.**).

A. Le pouvoir d'appréciation de l'administration

Si « *l'administration ne saurait agir qu'en poursuivant un but d'intérêt général* »¹⁹⁷, celle-ci est plus ou moins libre dans les actions à mettre en œuvre pour atteindre un tel but. Lorsque l'administration n'est pas libre de la conduite à tenir, on dit qu'elle est en situation de compétence liée. A l'inverse, quand elle dispose d'une certaine latitude, on parle de pouvoir discrétionnaire. Ce pouvoir discrétionnaire n'est toutefois pas absolu quand il est reconnu et il s'exprime dans une intensité plus ou moins en forte en fonction de la matière¹⁹⁸.

S'agissant des autorisations d'urbanisme, la marge d'appréciation de l'administration est d'un degré variable¹⁹⁹. Dans certains cas, la règle de droit lui impose le refus ou l'octroi de l'autorisation en considération d'éléments objectifs. L'administration se trouve alors en situation de compétence liée²⁰⁰. Dans d'autres cas, la règle de droit impose à l'administration d'accorder ou de refuser l'autorisation, mais en considération d'éléments qui sont sujets à appréciation ; c'est notamment le cas s'agissant de

¹⁹⁵ M. Corbel, *op. cit.*, p. 147.

¹⁹⁶ J. Lessi et L. D. de Lamothe, *op. cit.*

¹⁹⁷ P.-L. Frier et J. Petit, *Droit administratif*, LGDJ – Paris, Lextenso éditions, Coll. Domat droit public, 8e édition, n° 578, p. 357.

¹⁹⁸ P.-L. Frier et J. Petit, *op. cit.*, n° 580, p. 358.

¹⁹⁹ J.-B. Auby *et al.*, *Droit de l'urbanisme et de la construction.*, n° 889, p. 485.

²⁰⁰ C'est le cas, par exemple, face à une règle de prospect.

l’appréciation du caractère suffisant de la desserte par les réseaux publics²⁰¹. Enfin, dans plusieurs autres hypothèses, la règle permet à l’administration de librement refuser ou d’assortir l’autorisation de conditions en fonction de certains éléments qui laissés à son appréciation ; on vise ici ce qui est généralement qualifié de « dispositions permissives » du Règlement national d’urbanisme²⁰². Quand l’administration octroie l’autorisation sous conditions, la marge d’appréciation est la plus large possible.

Or, dans cette dernière hypothèse, on estime traditionnellement que l’administration n’aurait pas pris la décision sans l’assortir de ces conditions. C’est donc pour respecter l’exercice de ce pouvoir d’appréciation globale dont a fait usage l’administration que le juge se refuse à reconnaître la divisibilité des prescriptions d’un permis de construire. Pour citer à nouveau les conclusions du Président Labetoule sur la décision *Plunian* de 1981 « *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* »²⁰³.

Mais, si le juge est si réticent à dénaturer l’acte au point de « *trahir les intentions de son auteur* »²⁰⁴, c’est parce qu’il lui est fait interdiction de faire acte d’administrateur.

B. L’interdiction pour le juge de se faire administrateur

L’interdiction pour le juge de faire œuvre d’administrateur est un principe ancien que l’on peut faire remonter à l’octroi de la justice déléguée au Conseil d’Etat par la loi du 24 mai 1872. Avant cette loi, existait une certaine confusion entre administration active et fonction juridictionnelle : les arrêts du Conseil d’Etat étaient ainsi des actes administratifs, pris en la forme juridictionnelle, qui exigeaient la signature du chef de l’Etat. C’est la fin du système de justice retenue, et la nécessité de marquer l’indépendance entre les deux fonctions d’administration active et de jugement, qui conduisit au développement de ce principe.

²⁰¹ Art. L. 111-4 du code de l’urbanisme.

²⁰² Notamment, art. R. 111-2 à R. 111-24 du code de l’urbanisme. A titre d’illustration, l’article R. 111-2 dispose ainsi que « *Le projet peut être refusé ou n'être accepté que sous réserve de l'observation de prescriptions spéciales s'il est de nature à porter atteinte à la salubrité ou à la sécurité publique du fait de sa situation, de ses caractéristiques, de son importance ou de son implantation à proximité d'autres installations* ».

²⁰³ D. Labetoule, concl. Sur *Plunian*, précitées.

²⁰⁴ A. Lallet, concl. sur *Mme Ciaudo*, précitées.

La conséquence principale de ce principe est d'interdire au juge de réformer ou de substituer la décision de l'administration qui lui est soumise²⁰⁵. L'expression de ce principe est particulièrement notable dans le contentieux de l'excès de pouvoir : saisi d'une question de légalité objective, le juge ne peut que rejeter la requête ou prononcer l'annulation si la décision est illégale. Sa mission se limite donc à dire si il y a eu violation ou non de la légalité, et dans l'affirmative, à annuler l'acte. Il n'est pas de son office de corriger l'acte, de le réformer ou de prendre un nouvel acte suite à l'annulation.

Or, comme nous l'avons déjà évoqué, l'annulation partielle peut conduire à laisser subsister un acte nouveau, transformé, différent de celui pris par l'administration. Le principe d'interdiction du juge de faire acte d'administrateur et l'office du juge de l'excès de l'excès de pouvoir s'opposent alors normalement à ce que le juge puisse apporter des modifications à l'acte²⁰⁶. C'est donc avec grande précaution que le juge a accepté, dans certaines hypothèses, de recourir au procédé de l'annulation partielle²⁰⁷.

Surtout, on comprend que c'est par combinaison avec la marge d'appréciation de l'administration que ce principe fonctionne. L'interdiction de substituer son appréciation à celle de l'administration ne limite le juge que pour autant que l'administration disposait d'une certaine marge d'appréciation pour prendre la décision. En cas de compétence liée, le sens de la décision se trouve dicté par les textes, le risque de substitution est alors inexistant. En effet, il n'y a dans ce cas aucune appréciation de la part de l'administration puisque le sens et le contenu de la décision étaient déterminés à l'avance.

C'est par combinaison de l'approche objective et l'approche subjective que le juge procède à l'appréciation de la divisibilité de l'autorisation d'urbanisme. Il vérifie dans un même temps que l'acte analysé sera viable et qu'il ne subira pas de dénaturation par rapport à l'intention de l'administration si une annulation partielle devait être prononcée. Ces modalités d'appréciation constituent donc des limites à la reconnaissance du caractère divisible d'une décision. Il résulte pourtant de l'examen de la jurisprudence que le juge a pu faire de ces principes une interprétation constructive s'agissant de l'autorisation d'urbanisme nous permettant de distinguer plusieurs types de cas où la divisibilité a pu être admise.

²⁰⁵ J. Chevallier, « L'interdiction pour le juge administratif de faire acte d'administrateur », AJDA 1972, pp. 67-89.

²⁰⁶ M. Corbel, *op.cit.*, p. 143.

²⁰⁷ J. Chevallier, *op. cit.*, p. 79.

Section 2 : Classification des hypothèses de divisibilité de l'autorisation d'urbanisme

Nous avons précédemment évoqué le fait que l'identification de la divisibilité des autorisations d'urbanisme obéissait à des règles différentes selon que l'autorisation était ou non assortie de conditions. Nous distinguerons donc les cas de divisibilité des dispositions de l'autorisation (**Paragraphe 1**), des cas de divisibilité des prescriptions de l'autorisation (**Paragraphe 2**).

Paragraphe 1 : La divisibilité des dispositions de l'autorisation

La disposition se définit comme la « *prescription énoncée dans un texte* »²⁰⁸. Dans le cas des autorisations d'urbanisme, nous comprendrons les dispositions comme les prescriptions qui ne résultent pas de l'exercice d'un pouvoir d'appréciation de l'administration et qui conditionneraient la conformité et la réalisation du projet à leur respect. La divisibilité des dispositions renvoie donc au caractère divisible de tous les éléments de la décision qui produisent un effet juridique et qui ne constituent pas une condition imposée par l'administration.

La reconnaissance de la divisibilité des seules dispositions de l'autorisation résulte exclusivement de l'approche objective. En effet, le fait de ne s'intéresser qu'à la divisibilité des dispositions de l'autorisation et non des conditions, implique qu'il suffit de se concentrer sur la viabilité de l'autorisation après une éventuelle annulation partielle. Le juge n'a pas ici à se soucier de l'intention de l'administration. C'est ce que confirme la décision du 6 novembre 2006 *Association préservation des paysages exceptionnels du Mezenc* du Conseil d'Etat²⁰⁹. En l'espèce, les requérants reprochaient à l'arrêt de la cour administrative d'appel de Lyon que l'atteinte portée à l'ensemble du projet par l'annulation partielle était de nature à remettre en cause la régularité de la procédure d'octroi des permis, au motif que l'avis favorable donné par les communes en considération du bilan positif global de l'opération s'en trouvait dénaturé. L'argument n'est pas inintéressant et semble à première vue se raccrocher à l'interdiction faite au juge de modifier les intentions de l'auteur de l'acte. Pour autant, le Conseil d'Etat balaie l'argument par une réponse tenant aux spécificités du contentieux de l'excès de pouvoir. Il juge en effet que le moyen est inopérant car il aurait conduit à apprécier la légalité d'une autorisation administrative à raison de l'effet qu'à une décision juridictionnelle sur celle-ci. Or, la règle en excès de

²⁰⁸ G. Cornu, *Vocabulaire juridique*, 2007, PUF, 8^e éd., p. 318.

²⁰⁹ CE, 6 novembre 2006, *Association de préservation des paysages exceptionnels du Mezenc*, n° 281072.

pouvoir est que la légalité s'apprécie à la date de signature de la décision et non au jour où le juge se prononce. Dès lors, la solution se comprenait. Il nous semble toutefois que si les requérants n'avaient pas soulevé ce moyen sous la forme d'un vice de procédure résultant de l'annulation partielle mais d'une méconnaissance par le juge de son office, la solution aurait pu être différente.

La divisibilité des dispositions s'apprécient de manière objective, il convient de regarder dans quels cas celle-ci a été admise. Il ressort de l'examen de la jurisprudence que la divisibilité est reconnue toutes les fois que « *les effets des dispositions censurées n'ont aucune incidence sur celles maintenues* »²¹⁰. Cette situation se rencontre essentiellement quand l'autorisation comporte en réalité plusieurs décisions distinctes. Autrement dit, l'acte qui, formellement et matériellement, se présente comme unique, contient des décisions distinctes, qui constituent autant de *negotia* dans un seul *instrumentum*.

Pour déterminer s'il existe plusieurs décisions distinctes, il faut s'intéresser aux différents objets visés par l'acte formel unique. Il y aura alors « *autant d'actes distincts dans un acte formel qu'il y a de manifestations de volonté séparables ; et la distinction de ces manifestations de volonté s'opère d'après la distinction des objets de chacune* »²¹¹. Cette situation se manifeste dans plusieurs cas.

La présence de décisions distinctes répondant à des objets différents se manifeste d'abord dans le cas où l'acte contient à la fois un refus de construire certaines parties d'un projet et l'autorisation d'en construire d'autres²¹². C'est également le cas lorsque que l'autorisation vaut à la fois permis de construire et décision de fixation de l'alignement²¹³.

Des décisions distinctes peuvent également être identifiées, quand le projet de construction aurait pu faire l'objet d'autorisations autonomes. Dans ce cas, la divisibilité de l'autorisation repose sur la dissociabilité matérielle du projet de construction²¹⁴. Surtout, la divisibilité de l'autorisation peut également reposer sur la divisibilité des éléments ayant une vocation fonctionnelle autonome qui a été dégagée par l'arrêt *Commune de Grenoble*. C'est ce que confirme la décision *Epoux Fritot* de 2013 du

²¹⁰ J.-P. Piétri, « Caractère indivisible du permis de construire plusieurs bâtiments d'une exploitation agricole », AJDA 1994, p. 127 ; P. Hocreître, « L'annulation du permis de construire et ses conséquences », Droit et ville n° 41, 1996, p. 149 et s.

²¹¹ M. Staub, *L'indivisibilité en droit administratif*, LGDJ, 1999, n° 426, p. 371, citant la thèse de M. Kellershohn, *Des effets de l'annulation pour excès de pouvoir*, thèse Bordeaux, 1915, p. 144.

²¹² L'arrêté comprenant un refus d'édifier certaines constructions et en autorisant d'autres comporte en réalité plusieurs décisions qui n'ont pas entre elles un lien indivisible : CE, 16 janvier 1970, *Benechet*, n° 75776 ; CE, 4 janvier 1985, *SCI Résidence du Port*, n° 47248.

²¹³ CE, 28 avril 1989, *Jouvenel*, n° 64788.

²¹⁴ CE, 2 février 1979, *Consorts Sénecal*, n° 5808 ; le permis portant, d'une part, sur la construction d'un centre de thalassothérapie comprenant des locaux médicaux et d'hospitalisation et quatre villas de fonctions, et d'autre part, accordant à ladite société un permis de construire pour la réalisation d'une seconde tranche de travaux comportant un hôtel, des "bungalows" et un corps de bâtiment annexe comporte, dans les circonstances de l'espèce, deux décisions distinctes qui n'ont pas entre elles un lien indivisible et qui doivent faire l'objet d'un examen séparé : CE Sect., 16 février 1979, *SCI « Cap Naïo »*, n° 03646 ; CE, 18 février 2005, *M. et Mme Constant*, n° 261171.

Conseil d'Etat en jugeant par le considérant de principe suivant que « lorsque les éléments d'un projet de construction ou d'aménagement ayant une vocation fonctionnelle autonome aurait pu faire, en raison de l'ampleur et de la complexité du projet, l'objet d'autorisations distinctes, le juge de l'excès de pouvoir peut prononcer une annulation partielle de l'arrêté attaqué en raison de la divisibilité des éléments composant le projet litigieux. »²¹⁵. Cette décision est d'un grand intérêt puisqu'elle affirme que la divisibilité de l'autorisation au stade contentieux dépend des mêmes critères que la divisibilité de l'autorisation au stade de son instruction et de son exécution²¹⁶.

Avant que ne soit rendue la décision *Epoux Fritot*, il existait parmi la doctrine des doutes sur le fait que les critères de divisibilité dégagés par l'arrêt *Commune de Grenoble* trouvaient à s'appliquer dans le régime contentieux de l'autorisation²¹⁷. Certains se demandaient également si les permis issus de la dissociation des éléments « ayant une vocation fonctionnelle autonome » devaient être analysés comme des « permis partiels » ou comme des permis en eux-mêmes autonomes et si pouvait ainsi être soulevé au contentieux l'illégalité d'un permis par la voie de l'exception à l'occasion du recours contre un autre permis²¹⁸. L'intérêt de cette décision est d'affirmer que les autorisations fondées sur la vocation fonctionnelle autonome des éléments d'une construction constituent aussi bien des décisions distinctes que celles fondées sur les critères traditionnels d'absence de liens physiques et fonctionnels. La décision *Epoux Fritot* démontre là l'effort de systématisation mené par le Conseil d'Etat, en faisant référence aux mêmes critères pour déterminer si un projet peut faire l'objet de permis distincts et s'il peut faire l'objet d'une annulation partielle au contentieux²¹⁹.

Dans ce dernier cas de figure, on observera que le juge met en quelque sorte de côté son approche objective reposant sur le *test* de viabilité de la décision amputée. En effet, le considérant de principe de la décision *Epoux Fritot* démontre clairement que le juge se repose exclusivement sur la dissociabilité matérielle du projet fondée, soit sur les critères traditionnels (liens physiques ou fonctionnels), soit sur la « vocation fonctionnelle autonome » des éléments de l'arrêt *Commune de Grenoble*, pour prononcer une annulation partielle. Cela ne signifie pas pour autant que la viabilité légale est abandonnée, car le recours à la dissociabilité matérielle du projet est suffisant pour assurer la légalité de la partie d'autorisation maintenue. En effet, d'une part, la complétude de l'instruction est assurée par le caractère

²¹⁵ CE, 1^{er} mars 2013, *Epoux Fritot et autres*, n° 350306.

²¹⁶ Voir sur ce point nos développements dans la Première Partie.

²¹⁷ A propos de l'arrêt *Commune de Grenoble*, un auteur remarquait que « *Toutefois, cette décision étant relative à l'instruction et à la délivrance des autorisations d'urbanisme, ses conséquences contentieuses restent à déterminer* » : F. Polizzi, « L'annulation partielle d'une autorisation d'urbanisme », BJD 2012, p. 253.

²¹⁸ P. Soler-Couteaux, « Pluralité de permis pour l'ensemble immobilier complexe », AJDA 2009, p. 2127.

²¹⁹ « *Ainsi les critères selon lesquels le juge administratif appréciait si un projet pouvait ou non relever de permis de construire distincts étaient identiques à ceux mis en œuvre pour déterminer si le permis de construire unique obtenu pouvait ou non faire l'objet d'une annulation partielle* » : P. E. Durand, « L'annulation partielle des autorisations d'urbanisme », AJDA 2012 p. 129.

dissociable de chaque élément d'une construction en fonction des critères classiques de la divisibilité (liens physiques et liens fonctionnels), car l'examen total de la conformité d'un élément ne dépendra jamais de l'examen d'un autre. D'autre part, cette appréciation globale de la conformité est rétablie lorsqu'il est fait appel « vocation fonctionnelle autonome » des éléments. Autrement dit, le juge n'a pas à se soucier de la viabilité de l'autorisation amputée quand il constate que l'autorisation porte sur un projet dissociable car la légalité de ce découpage est assurée par la mise en œuvre des critères précités.

Enfin, un dernier cas de divisibilité a été identifié lorsque les autorisations étaient délivrées à plusieurs co-titulaires et qu'il s'avérait que l'une d'eux ne disposait pas d'un titre l'habilitant à solliciter une autorisation de construire. Dans cette hypothèse, l'autorisation pouvait être divisible en tant qu'elle avait été délivrée à une personne non habilitée²²⁰. On peut peiner à identifier plusieurs décisions, même s'il est manifeste que les effets des dispositions censurées n'ont ici aucune incidence sur celles maintenues. Deux remarques peuvent être formulées. D'une part, la solution est conforme au caractère réel de l'autorisation d'urbanisme qui n'est pas délivrée en considération de la personne²²¹. Il est donc logique que l'autorisation soit divisible à cet égard. D'autre part, si normalement seul le propriétaire, son mandataire ou toute personne autorisée par lui peut demander une autorisation de construire²²², il est depuis la réforme de 2007 des autorisations d'urbanisme seulement exigé une simple attestation de la part du demandeur²²³. Il est possible que le contrôle du juge soit aujourd'hui plus lâche et qu'un tel cas de figure ne se présente plus que façon rare au contentieux. Cette sous-catégorie devrait donc être amenée à disparaître.

Paragraphe 2 : La divisibilité des prescriptions de l'autorisation

La divisibilité des prescriptions d'une autorisation d'urbanisme renvoie à la question de la divisibilité d'une autorisation conditionnelle. L'acte conditionnel est un acte unilatéral dont le maintien ou l'entrée en vigueur dépend de l'arrivée d'un événement futur, incertain et inscrit par la volonté de l'auteur de l'acte²²⁴. Ce dernier élément est essentiel. La simple mention d'un rappel des obligations légales ou

²²⁰ CAA Lyon, 12 juin 2001, *Association Lac d'Annecy Environnement*, n° 00LY01431 ; CE, 14 octobre 2009, *Commune de Messanges*, n° 297727.

²²¹ CE, 1987, *Epoux Rayrolle*, précité.

²²² Article R. 423-1 du code de l'urbanisme.

²²³ Article R. 431-5 du code de l'urbanisme.

²²⁴ C. Conil, *L'acte de puissance publique conditionnel*, Thèse, Villeneuve d'Ascq, A.N.R.T, Université Lille 3, 2008

d'une information, pourtant fréquente dans les autorisations²²⁵, ne fait pas grief. La question de la divisibilité d'une telle mention sans effet légal ne se pose pas.

Traditionnellement, l'approche subjective conduisait le juge à conclure à l'indivisibilité de l'autorisation assortie de prescriptions. La prescription constituant le support nécessaire de l'autorisation²²⁶, l'illégalité de la condition conduisait nécessairement à l'illégalité de l'autorisation toute entière.

La conception du juge a pourtant évolué, en deux temps. Modifiant son appréciation, le juge a d'abord reconnu la divisibilité des prescriptions de nature financière (A.). Plus récemment, le juge a également admis, sous certaines conditions, la divisibilité des prescriptions techniques (B.).

A. Prescriptions de nature financière

Les prescriptions financières s'entendent des taxes et participations financières pour la réalisation d'équipements publics pouvant être mis à la charge du constructeur par l'autorisation de construire²²⁷.

Leur divisibilité a d'abord été reconnue par un arrêt de principe *Plunian* du 13 novembre 1981²²⁸. L'arrêt ne reconnaissait toutefois la divisibilité que des seules participations financières mises à la charge d'un constructeur dans les communes où la taxe locale d'équipement (TLE, aujourd'hui remplacée par la taxe d'aménagement) pouvait être instituée mais où la commune avait renoncé à sa perception. Cette solution s'expliquait essentiellement du fait de la loi, qui réputait sans cause les contributions imposées dans les cas où seul la TLE pouvait être exigée. C'est pourquoi le commissaire du gouvernement précisait dans ses conclusions que la solution ne trouvait probablement pas à s'appliquer dans les communes où la TLE n'était pas instituée²²⁹.

C'est la loi qui, par la suite, a donné à cette solution une application générale pour toutes les taxes ou contributions aux dépenses d'équipements publics, que la TLE soit applicable ou non dans la commune d'implantation. L'alinéa 1^{er} de l'article L. 332-7 du code de l'urbanisme dispose encore aujourd'hui que « *l'illégalité des prescriptions exigeant des taxes ou des contributions aux dépenses d'équipements publics est sans effet sur la légalité des autres dispositions de l'autorisation de construire* ». Il a enfin

²²⁵ A. Lallet, concl. sur *Mme Ciaudo* précitées.

²²⁶ *Plunian* précité.

²²⁷ P. Soler-Couteaux, E. Carpentier, *Droit de l'urbanisme*, 2013, Dalloz, n° 599, p. 396.

²²⁸ *Plunian* précité.

²²⁹ D. Labetoulle, concl. sur *Plunian* précitées.

été admis que les dispositions d'un permis arrêtant le montant de la participation financière pour non-réalisation d'aires de stationnement étaient divisibles du reste de l'autorisation²³⁰.

Cette divisibilité peut s'expliquer pour plusieurs raisons. En premier lieu, les prescriptions financières ne concourent pas, en principe, à rendre le projet plus conforme aux règles d'urbanisme de fond²³¹. En deuxième lieu, ces prescriptions ne traduisent aucune appréciation de l'administration sur le projet. L'administration, en effet, ne dispose d'aucune marge de manœuvre quant à la nature et au montant des participations autorisées²³². Enfin, les prescriptions financières constituent davantage les conséquences de la délivrance d'une autorisation, qui en est le fait générateur, que le support nécessaire à celle-ci²³³. Le président Labetoulle relevait d'ailleurs dans ses conclusions sous *Plunian* que, dans certains cas, des contributions pouvaient être mis à la charge d'un constructeur par un acte distinct ; il lui paraissait alors tout à fait anormal que l'indivisibilité ne dépende que de la seule présentation matérielle de l'acte.

Ainsi, la reconnaissance de la divisibilité des prescriptions financières présentait une certaine logique au regard de l'appréciation subjective du juge. Pour autant, la reconnaissance de la divisibilité des prescriptions techniques était bien moins évidente.

B. Prescriptions de nature technique

Les prescriptions techniques doivent s'entendre essentiellement comme les prescriptions ayant pour objet de rendre le projet plus satisfaisant ou plus conforme à la règle d'urbanisme.²³⁴ Traditionnellement, leur indivisibilité résultait d'un ancien arrêt du Conseil d'Etat de 1962²³⁵ dans lequel avait été jugé que : « *des dispositions combinées des articles 89 et suivant du code de l'urbanisme (...), il résulte que le préfet avait la faculté d'imposer aux personnes qui sollicitent un permis de construire certaines conditions dans les différents domaines qui sont énumérés aux articles susmentionnés du code ; qu'il disposait à cet égard d'un pouvoir d'appréciation quant à la nature et au nombre des clauses dont il estimait nécessaire d'assortir le permis sollicité et avait par voie de conséquence le pouvoir de subordonner l'octroi dudit permis à l'exécution des conditions faisant l'objet des clauses dont s'agit ; que par suite, en l'espèce, les trois clauses dont était assorti le permis délivré (...) devaient être*

²³⁰ CE, 9 décembre 1991, *SCI L'Océan*, n° 95090.

²³¹ V. cependant le curieux cas des participations pour non-création d'aires de stationnement : *SCI l'Océan* précité.

²³² CE, 20 octobre 1982, *SA Immobilière et touristique de Saint-Gaudens*, n° 34287.

²³³ P. Soler-Couteaux, « Le bénéficiaire d'une autorisation d'urbanisme est recevable à contester une prescription dont elle est assortie », RDI 2015 p. 375.

²³⁴ P. Soler-Couteaux, E. Carpentier, *op. cit.*, n° 598, p. 395.

²³⁵ CE Sect., 12 octobre 1962, *Min. Construction c/ Cie immobilière de la région parisienne*, n° 55655.

regardées comme constituant l'un des supports dudit permis et comme formant avec les autres dispositions de l'arrêté du préfet de Seine-et-Oise, un tout indivisible ». Cette indivisibilité de principe fut, par la suite, confirmée à de nombreuses reprises²³⁶.

Il résultait de cette solution qu'une prescription illégale faisait tomber l'autorisation dans son ensemble²³⁷ et que des conclusions en annulation partielle dirigées contre une prescription d'une autorisation d'urbanisme étaient irrecevables²³⁸.

On perçoit bien que le fondement de cette solution était double. C'était, d'une part, parce que les prescriptions ont pour objet d'assurer la conformité du projet et que, d'autre part, l'administration dispose d'une certaine marge d'appréciation quant à leur nombre et leur variété que « *ces conditions ou réserves sont liées entre elles au moyen d'une appréciation d'ensemble qu'on ne saurait scinder quitte à remettre en cause l'évaluation globale effectué* »²³⁹. Si l'instruction de l'autorisation avait conduit l'administration à subordonner la réalisation du projet au respect d'un certain nombre de prescriptions de nature technique, remettre en cause l'une d'entre elles isolément aurait été de nature à affecter la complétude de l'instruction²⁴⁰.

Par une récente décision du 13 mars 2015, le Conseil d'Etat, en Section, est pourtant revenu sur cette ancienne solution en jugeant que « *l'administration ne peut assortir une autorisation d'urbanisme de prescriptions qu'à la condition que celles-ci, entraînant des modifications sur des points précis et limités et ne nécessitant pas la présentation d'un nouveau projet, aient pour effet d'assurer la conformité des travaux projetés aux dispositions législatives et réglementaires dont l'administration est chargée d'assurer le respect ; 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 ; qu'il peut utilement soulever à l'appui de telles conclusions tout moyen relatif au bien-fondé des prescriptions qu'il critique ou au respect des exigences procédurales propres à leur édition ; que, 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* ». La divisibilité de principe des prescriptions est donc affirmée. En effet, dans le cas contraire, les recours dirigés contre les seules prescriptions auraient été

²³⁶ Notamment CE, 19 juin 1964, *Min. Construction c/ Cts Michelin*, n° 55966 ; CE, 5 novembre 1975, *Secrétaire d'Etat à la culture c/ Sté Pavita*, n° 95530 ; CAA Lyon, 21 juin 2007, *Ministre de l'équipement*, n° 04LY01501.

²³⁷ CE, 12 décembre 1992, *Epoux Léger*, n° 106685.

²³⁸ CE, 12 octobre 1979, *Ministre de l'Environnement et du cadre de vie c/ Poidevin*, n° 12957 ; CE, 20 novembre 1981, *Raginia*, n° 22024.

²³⁹ M. Staub, *op. cit.*, n° 686, p. 584.

²⁴⁰ P. Soler-Couteaux, « Pluralité de permis pour l'ensemble immobilier complexe », AJDA 2009, p. 2127.

déclarés irrecevables comme il l'était traditionnellement jugé²⁴¹. Plusieurs éléments expliquent ce revirement de jurisprudence.

D'une part, Monsieur Alexandre Lallet a soulevé dans ses conclusions que le Conseil d'Etat avait déjà admis la divisibilité de certaines dispositions dans une décision de 1942²⁴². Le Conseil d'Etat avait en effet annulé dans cette décision une condition figurant dans une autorisation de bâtir car elle était étrangère « *aux intérêts que l'institution du permis de bâtir a pour but de sauvegarder* ». Selon les termes du rapporteur public, la prescription était alors entachée d'une illégalité par nature et la condition ou prescription, cette fois-ci, n'était plus présumée être le support nécessaire de l'autorisation. Il y avait donc déjà divisibilité à chaque fois que la prescription n'avait pas « *pour effet d'assurer la conformité des travaux projetés aux dispositions législatives et réglementaires dont l'administration est chargée d'assurer le respect* ».

D'autre part, la marge d'appréciation dont dispose aujourd'hui l'administration pour assortir de conditions les autorisations d'urbanisme n'est plus la même qu'en 1962²⁴³. La possibilité d'assortir une autorisation de prescriptions a en effet été limitée progressivement par l'exigence que les conditions n'entraînent que des modifications sur des points précis et limités ne nécessitant pas la présentation d'un nouveau projet²⁴⁴ ; qu'elles soient précises²⁴⁵ et réalisables²⁴⁶ ; et enfin, qu'elles soient motivées²⁴⁷. Comme le relevait également certains auteurs, l'autorisation d'urbanisme est assis sur un « *droit de construire* »²⁴⁸, lui-même attaché à la propriété du sol²⁴⁹. Il est donc normal que lorsque les prescriptions n'ont pas pour objet d'assurer la conformité du projet à la règle d'urbanisme et que la conformité du projet se suffisait à elle-même, le titulaire de l'autorisation puisse en obtenir l'annulation sans perdre l'autorisation à laquelle il peut prétendre²⁵⁰. C'est pour cette raison que le rapporteur public a plaidé pour un examen au cas par cas, pour s'assurer que la condition constitue réellement le support nécessaire de la décision.

Enfin, le Conseil d'Etat a, par une décision d'Assemblée en 2013²⁵¹, déjà admis la divisibilité d'actes conditionnels en matière d'agrément délivrés par le CSA. Dans cette décision, le juge s'était demandé si l'administration aurait pris la même décision avec une condition supplémentaire. Monsieur Alexandre

²⁴¹ *Raginia* précité.

²⁴² CE, 1^{er} mai 1942, *Consorts Le Bertre*, n° 64047.

²⁴³ J. Lessi et L. D. de Lamothe, « L'autorisation d'urbanisme : combien de divisions ? », AJDA 2015, p. 985.

²⁴⁴ CE, 5 mai 1972, *Rouge Philippe et Douaze*, n° 78627 ; CE, 1973, *Giudicelli*, précité.

²⁴⁵ CAA Lyon, 21 juin 2007, *Ministre de l'équipement*, n° 04LY01501.

²⁴⁶ CE, 1^{er} mars 1996, *Beccaud*, n° 116820.

²⁴⁷ Article L. 424-3 et R. 424-5 du code de l'urbanisme.

²⁴⁸ J. Lessi et L. D. de Lamothe, *op. cit.*

²⁴⁹ P. Soler-Couteaux, « Le permis de construire d'opération complexe », RDI 2003, p. 125.

²⁵⁰ A. Lallet, concl. sur *Mme Ciaudo* précitées.

²⁵¹ CE Ass., 23 décembre 2013, *Société Métropole Télévision – M6*, n° 363978.

Lallet proposait de se poser la question inverse en matière d'autorisation d'urbanisme : L'administration aurait-elle pris la même décision avec une condition en moins ?

Si elle constitue un revirement favorable pour le titulaire d'une autorisation d'urbanisme, la décision *Mme Ciaudo* présente toutefois le défaut de ne pas expliciter de manière suffisante dans quelles conditions la prescription sera effectivement divisible, tout en l'admettant en son principe. Le Conseil d'Etat considère en effet que « *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* ». Or, le Conseil d'Etat ne précise pas ce qu'il faut entendre par « une prescription formant un ensemble indivisible avec l'autorisation ». Une lecture attentive de l'arrêt et des conclusions permettent toutefois de dégager quelques éléments de réponse.

On peut trouver une justification de la solution posée dans la décision *Mme Ciaudo* par le fait que l'administration, en matière d'autorisation d'urbanisme, ne dispose aujourd'hui que d'une marge d'appréciation relativement limitée pour imposer des prescriptions. Ces prescriptions se trouvent d'abord limitées quant à leur objet, qui est d'assurer la conformité du projet aux règles d'urbanisme. Elles sont également limitées quant à leurs effets, puisque le Conseil d'Etat rappelle qu'elles doivent entraîner des modifications que sur des points précis et limités ne nécessitant pas la présentation d'un nouveau projet. Il importe donc que la condition soit, objectivement, nécessaire pour assurer la légalité du projet et non que l'administration ait entendu, subjectivement, subordonner la délivrance de l'autorisation au respect de telle ou telle condition²⁵². Autrement dit, la divisibilité de la prescription dépendra exclusivement de la question de savoir si elle est légale ou non, et si le projet est viable une fois la prescription annulée. La décision précise d'ailleurs que les seuls moyens admis sont relatifs au bien-fondé de la prescription ou aux procédures relatives à leur édition. On peut, dès lors, essayer d'identifier certaines prescriptions divisibles.

Dans le cas où la condition n'entraîne pas des modifications sur des points précis et limités nécessitant la présentation d'un nouveau projet, la prescription sera divisible si le projet est viable sans la condition requise. La solution sera identique si la prescription est irréalisable et que le projet demeure viable une fois amputé de celle-ci. Si la prescription est également contraire à un texte du code de l'urbanisme, elle sera considérée comme divisible²⁵³.

²⁵² A. Lallet, concl. sur *Mme Ciaudo* précitées.

²⁵³ Auparavant, il avait été jugé que la condition fixant un délai de réalisation de la construction de 6 mois, incompatible avec le délai d'ordre public fixé par l'article R. 421-8 du code de l'urbanisme, devait entraîner l'annulation totale de l'autorisation (CE, 15 octobre 1982, *Association de défense du cadre de vie et des intérêts des résidents et contribuables de Lalaye*, n° 24333). Aujourd'hui, une annulation totale ne devrait plus intervenir

A l'inverse, on peut supposer que la prescription ne sera jamais divisible chaque fois que l'administration renvoie à une autre autorité ou à un permis modificatif le soin de statuer sur diverses questions tenant à la conformité du projet. Dans cette hypothèse, la prescription est bien illégale car l'administration manque à son obligation d'apprécier de manière globale la conformité du projet²⁵⁴. Mais cette illégalité s'étendra à tout le projet car la conformité de celui-ci ne pourra être assurée faute pour l'administration d'avoir apprécier avec suffisance sa conformité aux règles d'urbanisme.

Les méthodes d'appréciation de la divisibilité par le juge administratif étant identifiées, intéressons-nous aux effets de l'identification de la divisibilité sur les pouvoirs du juge.

Chapitre II : Les effets de la divisibilité de l'autorisation sur les pouvoirs du juge administratif

Rapidement évoqué dans les développements précédents, la conséquence principale de la divisibilité en matière contentieuse est de permettre l'annulation partielle. Cette faculté de dissocier les parties saines d'un acte de celles viciées est l'effet principal recherché par le titulaire de l'autorisation et l'administration, qui n'ont pas intérêt à ce que l'autorisation soit annulée totalement. En matière d'urbanisme, l'article L. 600-5 du code de l'urbanisme autorise expressément au juge à procéder à une annulation partielle selon des règles particulières. Curieusement, cette faculté d'annulation partielle tirée de l'article L. 600-5 s'avère indifférente à la divisibilité de l'autorisation ou du projet de construction. La divisibilité semble également ne produire aucun effet sur les pouvoirs du juge quand celui-ci, se prononçant sur une autorisation, n'agit pas dans le cadre d'un recours pour excès de pouvoir.

Pour rendre compte de ce constat, nous distinguerons les cas où la divisibilité a une influence déterminante sur les pouvoirs du juge (**Section 1**), de ceux où la divisibilité ne semble produire aucun effet sur les pouvoirs de celui-ci (**Section 2**).

dans ces circonstances, puisque l'administration ne peut exiger le respect d'une telle obligation alors que la conformité de la construction n'est pas, *a priori*, bouleversée.

²⁵⁴ Voir *supra*.

Section 1 : Le caractère déterminant de la divisibilité sur les pouvoirs du juge

La divisibilité d'une autorisation a deux conséquences principales. Elle permet d'abord au juge de prononcer une annulation partielle, que l'on qualifiera de « classique », pour la distinguer de l'annulation partielle de l'article L. 600-5 (**Paragraphe 1**). Elle assure, en outre, la recevabilité des conclusions en annulation partielle (**Section 2**).

Paragraphe 1 : L'annulation partielle « classique »

L'annulation contentieuse consiste en l'anéantissement rétroactif d'un acte illégal. Cet acte disparaît de l'ordonnancement juridique *erga omnes* et est réputé n'avoir jamais existé. Quand un acte est indivisible, l'annulation ne peut être que totale car l'illégalité contamine l'ensemble de la décision²⁵⁵. Elle peut toutefois n'être que partielle quand l'acte est divisible, seules les dispositions illégales sont alors annulées. Cette faculté d'annulation partielle est avantageuse tant pour le titulaire de l'autorisation que pour l'administration.

Pour le titulaire de l'autorisation, l'annulation partielle lui permet de conserver autant de droits à construire que possible de son autorisation initiale. Elle lui évite également de devoir réaliser une nouvelle demande pour l'ensemble de son projet, ce qui présenterait le risque que l'administration identifie un motif de refus. Elle lui permet, encore, de ne pas s'exposer au risque de changement des règles d'urbanisme susceptibles de rendre son projet irréalisable. Enfin, elle lui permet d'éviter qu'un nouveau délai de recours soit ouvert aux tiers contre l'ensemble de son projet.

Pour l'administration, l'annulation partielle contribue à assurer la légalité de son action. De manière plus concrète, l'annulation totale d'une autorisation d'urbanisme qu'elle a délivrée pourrait, par exemple, retarder la réalisation d'un projet d'aménagement qu'elle porte ou un montage complexe conçu en coopération avec des constructeurs privés. Dans ces deux cas, la réalisation d'un projet présentant un intérêt général se trouve paralysée, ce qui nuit tant à son propre intérêt que celui de ses administrés.

L'annulation partielle présente deux caractéristiques principales. En premier lieu, l'annulation partielle aboutit à une décision autonome et légale. En second lieu, l'annulation partielle doit obligatoirement prononcée quand un acte est divisible.

²⁵⁵ P.-L. Frier et J. Petit, *op. cit*, n° 900, p. 539.

En matière d'excès de pouvoir, les pouvoirs du juge sont limités ; ce dernier ne peut qu'annuler l'acte s'il est illégal, ou rejeter la requête dans le cas inverse. Exceptionnellement, le juge peut mettre en œuvre d'autres pouvoirs qui lui ont été reconnus pour atténuer les effets de l'annulation contentieuse²⁵⁶. Cependant, ces palliatifs ne sauraient conduire à maintenir de façon pérenne un acte illégal dans l'ordonnancement juridique. Dans le cas d'un acte divisible, le juge remplit son office en ne procédant qu'à une annulation partielle. Cela signifie que seules les dispositions illégales sont annulées. Il en résulte un acte autonome, duquel ont été retranchés les dispositions illégales qui sont sans effets sur les dispositions légales qui sont maintenues.

S'agissant des autorisations d'urbanisme, l'annulation partielle est notamment possible lorsque les prescriptions de l'acte sont divisibles ou lorsque l'acte comporte plusieurs décisions. Un acte unique peut d'abord comporter plusieurs décisions ayant des objets différents. C'est par exemple le cas lorsqu'un acte unique comporte à la fois une autorisation et un refus de construire²⁵⁷. Un acte peut également comporter plusieurs décisions ayant le même objet, lorsqu'elles auraient pu être prises de manière distincte. C'est essentiellement le cas lorsque les éléments d'un projet de construction sont divisibles, c'est-à-dire qu'ils auraient pu faire l'objet d'autorisations distinctes, soit en raisons de l'absence de liens physiques ou fonctionnels entre ces éléments, soit en raison de la vocation fonctionnelle autonome des éléments dans le cas d'un ensemble immobilier unique.

La possibilité de recourir à l'annulation partielle face à une décision portant sur un projet de construction divisible est logique. En effet, il a été précédemment démontré que les critères de divisibilité permettent, pour un même projet, de recourir à des autorisations distinctes. Dans le premier cas, c'est la dissociabilité matérielle des éléments du projet qui assure la légalité de l'annulation partielle, car le contrôle de conformité porté par l'administration sur chacun des éléments se suffit à lui-même. Dans le second cas de divisibilité en raison de la vocation fonctionnelle autonome des éléments, c'est le rétablissement de la globalité de l'appréciation de l'administration qui assure la légalité de l'annulation partielle. Ainsi, dans ces deux hypothèses, une autorisation partiellement annulée par application des critères de divisibilité aboutit nécessairement à une décision légale.

La décision *Epoux Fritot* du 1^{er} mars 2013²⁵⁸ confirme que l'annulation partielle « classique débouche sur une décision elle-même légale. Dans cet arrêt, le Conseil d'Etat a jugé que « d'une part, lorsque les éléments d'un projet de construction ou d'aménagement ayant une vocation fonctionnelle autonome auraient pu faire, en raison de l'ampleur et de la complexité du projet, l'objet d'autorisations distinctes,

²⁵⁶ V. par ex. modulation dans le temps des effets de l'annulation : CE ASS., 11 mai 2004, *Association AC !*, n° 255886 ; ou encore l'annulation ayant pour effet de maintenir dans l'ordre juridique une disposition illégale dans l'attente d'une régularisation par l'administration : CE Ass., 29 juin 2011, *Vassilikiotis*, n° 213229.

²⁵⁷ *Benech* précité.

²⁵⁸ *Epoux Fritot* précité.

le juge de l'excès de pouvoir peut prononcer une annulation partielle de l'arrêté attaqué en raison de la divisibilité des éléments composant le projet litigieux ; que, d'autre part, il résulte des dispositions de l'article L. 600-5 citées ci-dessus qu'en dehors de cette hypothèse, le juge administratif peut également procéder à l'annulation partielle d'une autorisation d'urbanisme dans le cas où une illégalité affecte une partie identifiable du projet et où cette illégalité est susceptible d'être régularisée par un arrêté modificatif de l'autorité compétente, sans qu'il soit nécessaire que la partie illégale du projet soit divisible du reste de ce projet ; que le juge peut, le cas échéant, s'il l'estime nécessaire, assortir sa décision d'un délai pour que le pétitionnaire dépose une demande d'autorisation modificative afin de régulariser l'autorisation subsistante, partiellement annulée ». On déduit de l'absence de mention d'une éventuelle régularisation de la décision que l'annulation partielle « classique », qui fait l'objet de la première partie du considérant, aboutit à un acte amputé légal en l'état²⁵⁹. Au contraire, l'annulation partielle issue de l'article L. 600-5 peut conduire, selon les termes de Monsieur Xavier de Lesquen dans ses conclusions sur cette décision, à « *laisser subsister un acte imparfait* »²⁶⁰. C'est là que réside la différence essentielle entre ces deux mécanismes d'annulations partielles.

L'annulation partielle « classique » doit également être obligatoirement mise en œuvre quand cela est nécessaire. C'est également ce qui résulte de l'arrêt *Fritot*, éclairé des conclusions rendues sur cette décision, qui constitue un véritable mode d'emploi de l'annulation partielle en matière d'autorisation d'urbanisme. Le Conseil d'Etat commence par l'annulation partielle « classique », fondée sur la divisibilité matérielle du projet de construction. Il enchaîne en suite sur l'annulation partielle de l'article L. 600-5 : « *que, d'autre part, il résulte des dispositions de l'article L. 600-5 citées ci-dessus qu'en dehors de cette hypothèse, le juge administratif peut également procéder à l'annulation partielle d'une autorisation d'urbanisme* ». C'est la précision « *en dehors de cette hypothèse* » qui présente ici un intérêt, il faut comprendre de cette ordre de présentation que l'annulation partielle doit être mise en œuvre en priorité. Les conclusions de Monsieur Xavier de Lesquen confirment sans ambiguïté ce point. Il affirme ainsi que l'annulation partielle issue des dispositions de l'article L. 600-5 ne s'applique que de manière subsidiaire. Si ce pouvoir est mis en œuvre de manière subsidiaire, c'est donc que l'annulation partielle doit être mise en œuvre chaque fois qu'il est possible de le faire, avant même de s'intéresser aux pouvoirs que tire le juge des dispositions de l'article L. 600-5.

Par ailleurs, cette mise en œuvre obligatoire de l'annulation partielle « classique » résulte plus simplement de l'office du juge administratif. Il a été jugé à plusieurs reprises qu'il est de l'office du juge de prononcer une annulation partielle lorsque l'illégalité entachant l'acte attaqué n'implique qu'une

²⁵⁹ « *la divisibilité (...) suppose que le projet de construction, expurgé de l'élément annulé (...) demeure conforme aux règles d'utilisation des sols ; c'est l'approche traditionnel de la divisibilité* » : G. Godfrin, « Annulation partielle d'une autorisation d'urbanisme », Constr.-Urb. 2008, comm. 120.

²⁶⁰ X. de Lesquen, concl. sur CE, 1er mars 2013, *Epoux Fritot et autres*, n° 350306, RJEP 2013, comm. 23.

censure partielle et non totale. Par conséquent, une juridiction qui prononcerait l'annulation totale d'un acte divisible s'exposerait à la censure²⁶¹. A l'inverse, l'annulation partielle, retenue à tort par le juge, doit être sanctionnée d'office²⁶². Cette interprétation est également retenue par la doctrine²⁶³. Malgré la présence du verbe « pouvoir » dans le considérant de principe de la décision *Epoux Fritot*, qui laissait supposer une simple faculté pour le juge, l'ensemble de ces éléments nous convainc que l'annulation partielle devra être mise en œuvre à chaque fois qu'il est possible d'y recourir.

Paragraphe 2 : La recevabilité des conclusions en annulation partielle

La seconde conséquence de la divisibilité de l'autorisation en matière contentieuse est que les conclusions en annulation partielle sont normalement recevables. A l'inverse, l'indivisibilité d'une autorisation conduit au rejet pour irrecevabilité des conclusions en annulation partielle.

L'irrecevabilité de conclusions en annulation partielle contre un acte indivisible s'explique par le principe d'*ultra petita* auquel le juge administratif est tenu. Ce principe lui impose de ne pas aller au-delà des prétentions exprimées dans les conclusions des parties. Schématiquement, le juge d'excès de pouvoir répond à des questions qui lui sont posées. Il ne peut pas annuler totalement un acte si cela ne lui a pas été demandé. Or, reconnaître le caractère indivisible d'un acte lui impose de prononcer une annulation totale, car l'illégalité contamine l'acte dans son ensemble.

La présentation de conclusions en annulation partielle conduit donc le juge à inverser en quelque sorte l'ordre des questions à traiter. Pour savoir si le recours partiel est recevable, le juge doit d'abord déterminer si l'acte visé est divisible. Si tel est le cas, le recours partiel est alors recevable. Dans le cas contraire, il doit rejeter la requête pour irrecevabilité en raison de l'interdiction qu'il lui est fait de statuer *ultra petita*²⁶⁴.

La deuxième difficulté soulevée par la présentation d'un recours partiel apparaît quand le requérant présente des moyens qui sont susceptibles d'entraîner l'illégalité de l'ensemble de l'acte. Le juge se

²⁶¹ En l'espèce, le permis de construire autorisant à la fois la couverture d'une aire d'alimentation pour génisses, l'édification d'un hangar à fourrage et le creusement d'une fosse à lisier de 1500 m³ portait sur des travaux distincts et présentent un caractère divisible ; Le TA, estimant que le permis n'était illégal qu'en tant qu'il autorisait la construction d'un hangar à fourrage, a commis une erreur de droit en prononçant pour ce seul motif, l'annulation dudit permis dans sa totalité : CAA Nantes, 6 mai 2008, *Ministre de l'Ecologie, du Développement et de l'Aménagement durables c/ Consorts Raffegeau*, n° 07NT02215.

²⁶² CE, 10 décembre 1971, *Quetton*, n° 82205.

²⁶³ R. Thiele, « Annulations partielles et annulations conditionnelles », AJDA 2015, p. 1357.

²⁶⁴ F. Tiberghien et B. Lasserre, « Divisibilité et indivisibilité des actes administratifs », AJDA 1982, p. 72.

trouve alors dans une position délicate car l'illégalité d'ensemble lui commande d'annuler totalement l'acte, mais l'*ultra petita* le constraint de ne procéder qu'à ce qui lui est demandé, c'est-à-dire l'annulation partielle.

Ces deux inconvénients majeurs ont été examinés dans les conclusions de Monsieur Alexandre Lallet sur l'arrêt *Mme Ciaudo*²⁶⁵, qui a admis la divisibilité des prescriptions techniques des autorisations d'urbanisme. Il considérait que, si l'admission de l'annulation partielle des prescriptions d'une autorisation d'urbanisme devait être le pas minimal à réaliser, il admettait que le Conseil d'Etat refuse de reconnaître la recevabilité d'un recours partiel au vu de ces inconvénients.

Le refus de la recevabilité de recours partiels aurait cependant conduit à quelques difficultés propres. D'une part, il aurait été d'une logique douteuse d'admettre que le juge puisse annuler partiellement un acte divisible sans laisser au requérant la possibilité de circonscrire ses conclusions à l'annulation partielle ; la seule solution étant alors de formuler des conclusions en annulation partielle et en annulation totale pour échapper à l'irrecevabilité. D'autre part, il aurait été très discutable de forcer le titulaire d'une autorisation à conclure à son annulation totale quand il entendait attaquer les seules prescriptions de son permis²⁶⁶, car celui-ci aurait risqué de perdre l'ensemble de son autorisation. En outre, cette solution aurait soulevé des difficultés en terme d'intérêt à agir du titulaire pour solliciter l'annulation totale de son autorisation. Enfin, cette situation aurait été fâcheuse en terme de sécurité juridique. En effet, l'impossibilité de formuler des conclusions en annulation partielle aurait probablement de décourager les bénéficiaires de permis à demander l'annulation totale de leurs autorisations au risque de les perdre. Le président Labetoule avait déjà identifié cet inconvénient dans ses conclusions sur l'arrêt *Plunian* en considérant que l'indivisibilité (qui entraîne l'irrecevabilité de conclusions en annulation partielle) « *intellectuellement irréprochable, mais sévère et d'une opportunité discutable car soustrayant pratiquement au contrôle juridictionnel le bien fondé des participations* »²⁶⁷. L'immunité juridictionnelle de fait qui résulte de l'irrecevabilité des recours partiels peut effectivement conduire l'administration à insérer ou maintenir des clauses ou prescriptions illégales, sachant que les bénéficiaires des autorisations prendront rarement le risque de les contester²⁶⁸.

Le Conseil d'Etat semble donc avoir estimé ces inconvénients trop lourds, puisqu'il a finalement admis la recevabilité des conclusions en annulation partielle contre les prescriptions des autorisations d'urbanisme par son arrêt *Mme Ciaudo*. Pour se prémunir contre les difficultés résultant de la

²⁶⁵ A. Lallet, concl. sur CE Sect., 13 mars 2015, *Mme Ciaudo*, n° 358677.

²⁶⁶ La demande d'annulation partielle sera majoritairement formulée par le titulaire, car on peut imaginer que le tiers, vraisemblablement mécontent du projet s'il attaque l'autorisation au contentieux, cherchera plutôt à en obtenir l'annulation totale.

²⁶⁷ D. Labetoule, concl. sur CE Sect., 13 novembre 1981, *Plunian*, n° 16504, Lebon p. 416.

²⁶⁸ M. Staud, *op. cit.*, n° 504, p. 434, note 123.

recevabilité partielle, le Conseil d'Etat a toutefois enfermé ce recours partiel dans des conditions tenant à la recevabilité même des moyens. Les titulaires des autorisations ne pourront ainsi soulever que des moyens « *relatifs au bien-fondé des prescriptions qu'il critique ou au respect des exigences procédurales propres à leur édition* ». De cette manière, le Conseil d'Etat s'assure que les titulaires ne soulèveront que des moyens touchant à la légalité des prescriptions, sans que ceux-ci puissent soutenir que l'autorisation dans son ensemble aurait dû tomber. C'est donc au moyen d'une légère dénaturation du fonctionnement du contentieux de l'excès de pouvoir qui, en principe, admet la recevabilité et l'opérance de tout moyen, que le Conseil d'Etat opère une conciliation entre l'admission de la recevabilité des recours partiels et le principe d'*ultra petita*²⁶⁹.

La divisibilité permet donc essentiellement au juge de prononcer l'annulation partielle de l'acte divisible, mais également d'admettre la recevabilité des recours en annulation partielle. Cette recevabilité n'est toutefois pas automatique comme nous l'avons démontré en citant l'affaire *Mme Ciaudo*. Dans certains cas cependant, la divisibilité n'influence aucunement les pouvoirs du juge, contrairement aux apparences.

Section 2 : Le caractère indifférent de la divisibilité sur les pouvoirs du juge

La divisibilité de l'autorisation, telle que nous l'avons identifiée, est en principe déterminante de la faculté d'annulation partielle par le juge. Sans divisibilité, il ne peut y avoir d'annulation partielle. Pourtant, il existe certaines hypothèses où le juge peut fractionner l'autorisation sans que celle-ci soit divisible selon les critères précédemment énoncés. Il s'agit essentiellement du cas de l'annulation partielle issue de l'article L. 600-5 du code de l'urbanisme (**Paragraphe 1**). Le juge peut également fractionner ou avoir à se prononcer sur une autorisation fractionnée, alors même que celle-ci serait indivisible, lorsqu'il n'agit pas au titre de juge de l'excès de pouvoir (**Paragraphe 2**).

²⁶⁹ On notera que ce mécanisme de limitation des moyens se retrouve en plein contentieux contractuel, récemment ouvert au tiers, où seuls des vices en rapport direct avec l'intérêt lésé dont ils se prévalent ou ceux d'une gravité telle que le juge devrait les relever d'office peuvent être soulevés : CE Ass., 4 avril 2014, *département de Tarn-et-Garonne*, n° 358994.

Paragraphe 1 : L'annulation partielle de l'article L. 600-5 du code de l'urbanisme

Le mécanisme de l'annulation partielle issu de l'article L. 600-5 du code de l'urbanisme trouve ses origines dans les recommandations du rapport Pelletier. Ce rapport préconisait, notamment, d' « *admettre la divisibilité des autorisations d'occupation du sol, de telle sorte qu'un permis de construire puisse n'être annulé "qu'en tant que" »*²⁷⁰. La loi ENL (portant engagement national pour le logement) du 16 juillet 2006²⁷¹, suivant cette recommandation, a ainsi introduit l'article L. 600-5 dans le code de l'urbanisme. L'article disposait alors que « *lorsqu'elle constate que seule une partie d'un projet de construction ou d'aménagement ayant fait l'objet d'une autorisation d'urbanisme est illégale, la juridiction administrative peut prononcer une annulation partielle de cette autorisation. L'autorité compétente prend, à la demande du bénéficiaire de l'autorisation, un arrêté modificatif tenant compte de la décision juridictionnelle devenue définitive*272. La rédaction en résultant est la suivante : « *Le juge administratif qui, saisi de conclusions dirigées contre un permis de construire, de démolir ou d'aménager, estime, après avoir constaté que les autres moyens ne sont pas fondés, qu'un vice n'affectant qu'une partie du projet peut être régularisé par un permis modificatif, peut limiter à cette partie la portée de l'annulation qu'il prononce et, le cas échéant, fixer le délai dans lequel le titulaire du permis pourra en demander la régularisation*

L'annulation partielle de l'article L. 600-5 s'intéresse exclusivement au recours des tiers contre l'autorisation. En effet, des deux rédactions, il résulte que celle-ci a pour seul objectif de permettre à l'annulation partielle d'une autorisation comportant une partie de projet illégale. Le titulaire n'a donc aucun intérêt à solliciter une telle annulation. Si jamais celui-ci tient toutefois à supprimer une partie de son projet, il lui sera plus simple, soit de solliciter un permis modificatif ou une nouvelle autorisation, soit de solliciter le retrait partiel de son autorisation comme vu précédemment.

L'annulation partielle de l'article L. 600-5 a également un champ d'application restreint. Elle ne s'applique en effet que pour les recours contre « *un permis de construire, de démolir ou d'aménager*

²⁷⁰ Rapport Pelletier, *Propositions pour une meilleure sécurité juridique des autorisations d'urbanisme*, La Documentation Française, Paris, janv. 2005 p. 59.

²⁷¹ Loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement.

²⁷² Ordonnance n° 2013-638 du 18 juillet 2013 relative au contentieux de l'urbanisme.

les recours contre une décision de non-opposition à déclaration préalable ne permettent pas, *a priori*, la mise en œuvre d'une tel mécanisme.

Mais la spécificité de l'annulation partielle de l'article L. 600-5 se manifeste surtout dans le fait qu'elle est indifférente à la divisibilité de l'autorisation, que celle-ci résulte ou non de la divisibilité du projet.

Après l'adoption de l'article L. 600-5 à la suite de la loi ENL, la jurisprudence et la doctrine semblaient très incertaines sur les conditions à retenir pour que l'annulation partielle permise par cette disposition soit prononcée. Monsieur Francis Polizzi remarquait ainsi dans un article de 2012 que « *dans un premier temps, certaines cours administratives d'appel avaient appliqué l'article L. 600-5 à des autorisations divisibles. D'autres cours, hormis celle de Paris, avaient parallèlement refusé de l'appliquer à des autorisations indivisibles* »²⁷³. Cette confusion a abouti à ce que la majorité de la doctrine affirme que l'annulation partielle de l'article L. 600-5 reposait sur les critères traditionnels de la divisibilité de l'autorisation²⁷⁴.

De la décision *Epoux Fritot* du 1^{er} mars 2013, éclairée des conclusions de Monsieur Xavier de Lesquen²⁷⁵, il en ressort toutefois le Conseil d'Etat a entendu faire de l'annulation partielle issue de l'article L. 600-5 une annulation spéciale, qui se distingue de l'annulation partielle « classique ». Il aurait été paradoxale, en effet, que le pouvoir d'annulation partielle issue de l'article L. 600-5 vienne restreindre ce qui était possible avant, c'est-à-dire l'annulation partielle de toute autorisation divisible, déclarations de travaux y comprises, sans que l'illégalité porte nécessairement sur une partie identifiable du projet (on rappelle que la divisibilité repose sur la dissociabilité matérielle du projet de construction mais aussi sur la divisibilité des prescriptions de l'autorisation)²⁷⁶. Cette disposition devait donc être interprétée comme conférant de nouveaux pouvoirs au juge, qui se manifeste par la possibilité d'annuler des autorisations indivisibles, et par la possibilité de procéder, en réalité, à des annulations conditionnelles.

²⁷³ F. Polizzi, « L'annulation partielle d'une autorisation d'urbanisme », BJD 2012, p. 253.

²⁷⁴ P. Cornille, « Annulation partielle d'un permis et divisibilité de celui-ci », Constr.-Urb. 2011, comm. 52 ; G. Godfrin, « Annulation partielle d'une autorisation d'urbanisme », Constr.-Urb. 2008, comm. 120 ; M. Staub, « Le permis de construire confronté à la normative du SCOT et à une annulation partielle », LPA 2012, p. 114. Par ailleurs, de nombreux manuels font encore ou ont fait référence à la divisibilité de l'autorisation quand était traitée l'annulation partielle de l'article L. 600-5. On peut notamment citer : R. Chapus, *Droit du contentieux administratif*, Paris, Montchrestien – Lextenso éditions, Col. Domat droit public, 13^e édition, 2008, n° 1061, p. 942 ; P. Benoit-Cattin et al. (dir Jégouzo Y.), *Dictionnaire pratique : Droit de l'urbanisme*, Le moniteur, Paris, 2^e édition, 2013, p. 312 ; P. Boulisset, *Permis de construire*, Paris, Ed. Delmas, 2^e éd., 2013, n° 143.106 p. 872 ; et pour une opinion plus nuancé : F.-C. Bernard et P. Durand, *Le nouveau régime des autorisations d'urbanisme*, Paris, Le Moniteur, 2007, p. 218.

²⁷⁵ X. de Lesquen, concl. sur CE, 1^{er} mars 2013, *Epoux Fritot et autres*, n° 350306, RJEP 2013, comm. 23.

²⁷⁶ P. E. Durand, « L'annulation partielle des autorisations d'urbanisme », AJDA 2012 p. 129

L'article L. 600-5 permet de procéder à l'annulation partielle d'autorisations indivisibles. C'est ce qui résulte des termes mêmes des conclusions rendues sur l'arrêt *Epoux Fritot*. La décision du 1^{er} mars 2013 confirme que le Conseil d'Etat a d'ailleurs suivi cette opinion puisque l'arrêt indique que « *d'autre part, il résulte des dispositions de l'article L. 600-5 citées ci-dessus qu'en dehors de cette hypothèse, le juge administratif peut également procéder à l'annulation partielle d'une autorisation d'urbanisme dans le cas où une illégalité affecte une partie identifiable du projet et où cette illégalité est susceptible d'être régularisée par un arrêté modificatif de l'autorité compétente, sans qu'il soit nécessaire que la partie illégale du projet soit divisible du reste de ce projet ; que le juge peut, le cas échéant, s'il l'estime nécessaire, assortir sa décision d'un délai pour que le pétitionnaire dépose une demande d'autorisation modificative afin de régulariser l'autorisation subsistante, partiellement annulée* ».

L'article L. 600-5 permet en outre de procéder à une annulation conditionnelle des autorisations indivisibles. L'annulation est conditionnelle car il est possible, et même inéluctable, que l'annulation partielle d'une décision indivisible aboutisse à une décision illégale en l'état. C'est pour cette raison que l'article L. 600-5 autorise le juge à enjoindre au pétitionnaire de déposer une demande de permis modificatif. Mais si l'annulation peut aboutir à une autorisation illégale, il faut encore qu'elle soit régularisable. Plus précisément, l'autorisation doit être régularisable par un permis de construire modificatif. La régularisation du vice ne doit donc pas conduire à modifier de manière conséquente le projet²⁷⁷. A défaut, l'annulation partielle ne pourra être prononcée car une décision illégale ne peut être laissée de façon pérenne dans l'ordonnancement juridique²⁷⁸.

L'annulation partielle de l'article L. 600-5 doit toutefois ne concerner qu'une partie identifiable du projet. Il s'agit probablement de l'élément qui a provoqué la confusion entre l'annulation partielle « classique » et celle de l'article L. 600-5 et qui aurait justifié le recours erroné aux critères de la divisibilité matérielle du projet de construction. La partie identifiable du projet répond toutefois à des critères différents, comme le révèle le considérant de principe de l'arrêt *Epoux Fritot*. Pour saisir à quoi correspond la partie identifiable d'un projet, on peut ici citer Monsieur Mathieu le Coq qui considère qu' « *il suffit que cette partie soit identifiable, c'est-à-dire soit physiquement localisée dans un élément du projet, voire qu'elle soit intellectuellement isolable du reste du projet. Aucune considération tenant à l'autonomie de cette partie et à ses liens avec le reste de la construction ou de l'aménagement n'entre en ligne de compte, à l'inverse de la divisibilité traditionnelle des autorisations d'urbanisme* »²⁷⁹. Mais le Conseil d'Etat semble avoir une conception assez large de ce qu'il faut entendre par partie identifiable d'un projet, puisqu'il avait confirmé l'annulation partielle d'une cour administrative d'appel réalisée sur

²⁷⁷ Sur le champ d'application du permis modificatif, v. J.-B. Auby *et al.*, Droit de l'urbanisme et de la construction, 9^e éd., n° 903, p. 493.

²⁷⁸ *Vassilikiotis* précité.

²⁷⁹ M. le Coq, « Annulation partielle des autorisations d'urbanisme », AJDA 2014, p. 1191.

le fondement de l'article L. 600-5 en tant qu'un projet ne contenait aucune disposition relative à l'obligation de stationnement (le permis aurait dû en effet, soit obliger le titulaire à réaliser des emplacements de stationnement, soit le contraindre à trouver des places dans une concession publique ou privée, soit encore l'obliger à verser une participation pour non réalisation d'aires de stationnement)²⁸⁰. En l'espèce, une telle illégalité semblait, en effet, affecter le projet dans son intégralité.

Pour finir, on rappellera que l'article L. 600-5 ne peut être mis en œuvre que de manière subsidiaire. C'est encore ce qui résulte de l'arrêt *Epoux Fritot*. Le Conseil d'Etat semble donc vouloir privilégier l'annulation partielle « classique » aussi souvent que possible et recourir de manière exceptionnelle à l'article L. 600-5, qui consiste donc en un pouvoir assez original puisqu'il permet l'annulation partielle et conditionnelle d'autorisations indivisibles.

Paragraphe 2 : Les pouvoirs du juge en matière d'autorisations d'urbanisme en dehors de l'excès de pouvoir

En dehors de l'hypothèse de l'article L. 600-5 du code de l'urbanisme, le juge de l'excès de pouvoir est tenue par la divisibilité d'un acte, la mise en œuvre de ses pouvoirs ne peut conduire à la dissociation d'une autorisation indivisible. On observe pourtant que la divisibilité n'influence pas les pouvoirs du juge quand celui n'intervient pas au titre d'un recours pour excès de pouvoir. C'est le cas, s'agissant des procédures d'urgence, quand le juge intervient en matière de référé-suspension (A.) ; c'est également le cas quand le juge intervient dans le cadre d'un recours en appréciation de légalité, sur renvoi d'une question préjudicielle du juge judiciaire (B.).

A. Le juge du référé-suspension

L'acte administratif est traditionnellement présenté comme jouissant du privilège du préalable²⁸¹. Ce principe désigne, entre autres, le fait que la décision prise par l'administration conserve sa force obligatoire même en cas de recours contentieux²⁸². Le délai de traitement des recours contentieux étant

²⁸⁰ CAA Paris, 4 décembre 2008, *SA Hôtel de la Bretonnerie et Ville de Paris*, n° 07PA03606 ; CE, 23 février 2011, *SNC Hôtel de la Bretonnerie*, n° 325179, AJDA 2011, p. 417, RDI 2011 p. 238.

²⁸¹ P.-L. Frier et J. Petit, *op. cit.*, n° 500 et 609, p. 315 et 374.

²⁸² Art. L. 4 du CJA.

relativement long devant les juridictions administratives²⁸³, il existe un risque pour le requérant que le prononcé de l'annulation au fond intervienne lorsque la décision contestée aura déjà reçu entière exécution. Dans cette hypothèse, la satisfaction donnée à la requête du requérant est toute relative. Dans le cas du contentieux des autorisations d'urbanisme, elle impliquera même que le requérant voulant obtenir complète satisfaction initie après l'annulation du permis une action en démolition devant le juge judiciaire, dont l'issue est très incertaine²⁸⁴.

Cette principale difficulté était d'abord palier par l'existence du sursis à exécution, mécanisme ancien qui permettait de faire échec, temporairement, au caractère exécutoire des décisions administratives. Cet outil évolua ensuite, sous la forme du référé suspension, issu de la loi du 30 juin 2000²⁸⁵ et codifié à l'article L. 521-1 du code de justice administratives (CJA) reproduit ci-après : « *Quand une décision administrative, même de rejet, fait l'objet d'une requête en annulation ou en réformation, le juge des référés, saisi d'une demande en ce sens, peut ordonner la suspension de l'exécution de cette décision, ou de certains de ses effets, lorsque l'urgence le justifie et qu'il est fait état d'un moyen propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de la décision. Lorsque la suspension est prononcée, il est statué sur la requête en annulation ou en réformation de la décision dans les meilleurs délais. La suspension prend fin au plus tard lorsqu'il est statué sur la requête en annulation ou en réformation de la décision. ».* ».

Il résulte de ces dispositions que le juge des référés peut suspendre une décision administrative à deux conditions. Il faut établir l'urgence à suspendre la décision, ainsi qu'un moyen propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de la décision.

En principe, la condition d'urgence est remplie lorsque l'exécution de la décision attaquée porte atteinte, de manière suffisamment grave et immédiate, à un intérêt public, à la situation du requérant ou aux intérêts qu'il entend défendre²⁸⁶. Elle implique donc une appréciation objective et global du juge, appuyée par les arguments des parties. Le Conseil d'Etat admet pourtant que l'urgence soit présumée en matière de décisions octroyant une autorisation de construire²⁸⁷, sauf dans l'hypothèse où la construction serait déjà entièrement réalisée²⁸⁸. Cette solution est fondée sur l'idée du caractère difficilement réversible de la réalisation d'une construction.

²⁸³ Estimé aujourd'hui entre 7 mois et 2 ans devant les TA ; entre 1 et 2 ½ ans devant les CAA et 1 an devant le CE (source : <http://www.conseil-etat.fr/Conseil-d-Etat/Demarches-Procedures>).

²⁸⁴ V. sur ce point J.-B. Auby *et. al.*, *op. cit.*, n° 990 et s., p. 533.

²⁸⁵ Loi n° 2000-597 du 30 juin 2000 relative au référé devant les juridictions administratives

²⁸⁶ CE Sect., 19 janvier 2001, *Conféd. Nat. des radios libres*, n° 228815.

²⁸⁷ CE, 27 juillet 2001, *Commune de Tulle*, n° 230231.

²⁸⁸ CE, 26 juin 2002, *Mlle Demblas c/ Min. Equipement, des Transports et du Logement*, n° 240487.

La présentation du référé suspension en matière d'autorisations d'urbanisme étant réalisée, il convient désormais de s'interroger sur l'éventuelle influence de la divisibilité sur les pouvoirs du juge des référés. Autrement dit, le juge des référés doit-il, lorsqu'il apprécie la condition d'urgence à suspendre, apprécier la décision globalement, ou selon ses éléments divisibles, ou encore selon une autre méthode ? D'emblée, il est déjà possible de relever que l'article L. 521-1 du CJA permet au juge des référés d' « *ordonner la suspension de l'exécution de cette décision, ou de certains de ses effets* ». Le juge des référés est donc autorisé à prononcer des suspensions partielles. Encore faut-il déterminer si le juge peut prononcer librement des suspensions partielles, ou s'il est tenu par certains critères. Sur ce point, la jurisprudence a été particulièrement hésitante.

La jurisprudence semble s'être d'abord attachée à la dissociabilité matérielle des constructions. Le tribunal administratif de Toulouse du 17 août 2009²⁸⁹ a ainsi prononcé la suspension partielle d'un permis au motif qu'eu égard à la disposition des lieux et à l'implantation des bâtiments, la construction du local technique était « *détachable* » de l'ensemble du permis de construire attaqué.

Elle a ensuite eu recours à l'article L. 600-5 du code de l'urbanisme.²⁹⁰ Une ordonnance du tribunal administratif de Grenoble du 8 décembre 2010 a ainsi fait expressément référence à cet article en jugeant qu'il appartient au juge des référés, saisi d'une demande tendant à la suspension de l'exécution d'un permis de construire autorisant la construction de deux éléments architecturalement distincts et si l'opération ainsi autorisée est effectivement divisible au sens de l'article L. 600-5, d'examiner la condition d'urgence à l'égard de chaque élément de la construction²⁹¹. Il ressort toutefois des termes de la motivation du juge qu'une confusion a été faite entre la dissociabilité matérielle du projet au sens de l'arrêt *Commune de Grenoble* et l'article L. 600-5 qui permet l'annulation partielle d'autorisations indivisibles, comme l'a bien établi la décision *Epoux Fritot* de 2013. Certains auteurs n'excluent toutefois pas que le juge des référés puissent prononcer la suspension partielle d'un permis indivisible sur le fondement de cet article²⁹².

Nous sommes toutefois d'avis que ni les critères traditionnels de la divisibilité, ni l'article L. 600-5 du code de l'urbanisme ne peuvent servir de fondement à la suspension partielle d'une autorisation d'urbanisme. Le juge des référés est libre de prononcer une suspension partielle selon des critères qu'il détermine, et cela se justifie en raison de son office. L'office du juge de l'excès de pouvoir est, on le rappelle, de faire disparaître de l'ordonnancement juridique une décision illégale. Son office implique donc qu'il annule totalement ou, quand cela est possible, partiellement une autorisation. Dans ce dernier

²⁸⁹ TA Toulouse, ord., 17 août 2009, *Assoc. De la rue du Canon d'Arcole*, n° 0903007, obs. P. Billet, JCP A. 2009, 2301.

²⁹⁰ M. Le Coq, « Annulation partielle des autorisations d'urbanisme », AJDA 2014, p. 1191.

²⁹¹ TA Grenoble, ord., 8 décembre 2010, *Epoux Cipri*, n° 1004965, obs. P. E. Durand, AJDA 2011, p. 287.

²⁹² F. Polizzi, « Comment éviter l'annulation d'une autorisation d'urbanisme régularisable ? », BJD 2014, p. 244.

cas, il a recours à la divisibilité pour s'assurer que chaque éléments dissociables est autonomes juridiquement et que les éléments qui demeurent soient légaux en soi. L'article L. 600-5 du code de l'urbanisme lui a apporté le pouvoir supplémentaire d'annuler partiellement des autorisations indivisibles quand l'illégalité de l'autorisation est localisée dans une partie du projet et que ce projet est régularisable. Cette dernière condition se rattache à la nécessité de ne pas laisser subsister de décisions illégales dans l'ordonnancement juridique. Mais l'office du juge des référés est différent.

Le juge des référés agissant au titre de l'article L. 521-1 du CJA doit prononcer la suspension d'une décision lorsque des doutes sérieux existent quant à sa légalité et que l'urgence, tirée de l'atteinte grave et immédiate à un intérêt public ou privé, le justifie. La légalité de la décision est donc une donnée importante, mais elle n'est pas essentielle car les mesures du juge des référés sont par nature provisoires, dans l'attente du jugement au fond²⁹³. Le juge des référés n'a donc pas à se soucier du point de savoir si la prononciation d'une suspension partielle répond aux critères permettant de laisser subsister une décision légale, puisque cette question relève de l'office du juge de l'excès de pouvoir.

En outre, le juge des référés agit dans le cadre d'une procédure d'urgence ; c'est à une procédure accélérée, aux formalités simplifiées. Cette considération d'urgence est incompatible avec l'effort de conceptualisation que peut appeler le recours à la divisibilité de l'autorisation telle que nous l'avons définie. Il n'y a donc aucune raison pour que la prononciation d'une suspension partielle se trouvent limitée soit par la divisibilité de l'autorisation, soit par les critères de l'article L. 600-5. Notre appréciation est confirmée par les conclusions du rapporteur public sur l'arrêt *Mme Ciaudo*, qui admet parfaitement que le titulaire mécontent des prescriptions dont son autorisation est assortie pouvait en rechercher la suspension sur le fondement de l'article L. 521-1, alors que ni l'article L. 600-5 ni la divisibilité ne permettait avant la date de lecture de cette décision une annulation partielle des prescriptions.

B. Le juge du recours en appréciation de légalité

A la différence du recours pour excès de pouvoir, qui est un recours principal, le recours en appréciation de légalité est un recours incident, qui résulte d'une instance en cours devant le juge judiciaire. C'est à l'occasion d'un litige devant le juge judiciaire, que le juge administratif se trouve saisi, sur renvoi d'une question préjudicielle, d'un point qui relève de sa compétence et dont la solution du litige dépend. La particularité de ce recours se manifeste par le fait que les termes mêmes de la question préjudicielle vont

²⁹³ CE, 11 août 2005, *Mme Baux*, n° 281486.

délimiter l'instance qui se déroulera devant le juge administratif : le juge ne peut contrôler la légalité que des seuls éléments mentionnés dans la question ; et les moyens que les parties peuvent développer sont limités de la même manière²⁹⁴.

Dans la mesure où le recours en appréciation de légalité et le recours en excès de pouvoir présentent une similarité dans le fait que la légalité d'un acte administratif soit contrôlée, il est légitime de s'interroger sur l'éventuelle influence de la divisibilité ou de l'indivisibilité des autorisations d'urbanisme sur les pouvoirs du juge statuant sur renvoi du juge judiciaire.

Dans un premier temps, le Conseil d'Etat a jugé que, saisi sur renvoi du juge judiciaire de l'appréciation de légalité du permis de construire, le juge administratif pouvait, dans les limites de la question renvoyée, déclarer celui-ci partiellement illégal (il s'agit d'une solution implicite résultant du fichage au Recueil)²⁹⁵. A première vue, la divisibilité de l'autorisation aurait pu être prise en compte puisqu'une déclaration partielle d'illégalité pouvait être prononcée.

Dans un second temps, le Conseil d'Etat devait toutefois juger, là encore implicitement, que lorsqu'il est saisi d'un recours en appréciation de validité d'un acte administratif, le juge administratif doit se prononcer exclusivement sur la légalité des dispositions dont la légalité fait l'objet de la question préjudiciale, alors même que l'acte dont elles font partie aurait un caractère indivisible. Appliquée au cas d'espèce, la solution devait conduire le juge à apprécier la légalité de la seule condition contenue dans un permis de construire²⁹⁶. La solution est ici plus originale. En 1978, en effet, l'indivisibilité des prescriptions financières ou techniques était encore postulée (la divisibilité des clauses financières n'intervenant qu'en 1981 par la décision *Plunian* ; et en 2015 par la décision *Mme Ciaudo* pour les prescriptions techniques). L'indivisibilité des conditions supposait donc que leur légalité soit appréciée de manière globale, avec l'autorisation. Pourtant, la question préjudiciale ne portait que sur la seule légalité des prescriptions. Or, s'il était permis au juge de se prononcer sur la seule légalité de ces conditions, c'est bien que la divisibilité ou l'indivisibilité des conditions ne conditionnaient aucunement ses pouvoirs et l'étendue de son contrôle lorsque il intervenait sur un recours en appréciation de légalité. A ce jour, cette décision n'a pas été remise en question.

Plusieurs explications peuvent être apportées pour justifier cette solution. D'une part le juge administratif est tenu par la question préjudiciale qui lui est présentée par le juge judiciaire, celui-ci ne peut se prononcer que sur les éléments renvoyés devant lui, même si la question conduit à fractionner une décision qui ne devrait pas l'être selon les règles de la divisibilité. D'autre part, le juge du recours

²⁹⁴ M. Staub, *L'indivisibilité en droit administratif*, LGDJ, 1999, n° 750, p. 645.

²⁹⁵ CE, 21 avril 1972, *SCIC Argentan, Résidence Marguerite*, n° 78517.

²⁹⁶ CE, 17 février 1978, *SCI « Les floralies »*, n° 01204.

en appréciation de légalité n'est pas le juge du principal, il ne lui revient donc pas d'opposer des irrecevabilités. Des considérations tenant au nécessaire dialogue des juges judiciaires et administratifs peuvent également être avancées²⁹⁷. Enfin, il faut rappeler que si l'office du juge de l'excès de pouvoir est d'apprécier la légalité d'un acte, puis de l'annuler *erga omnes* le cas échéant, ce n'est pas le cas du juge en appréciation de légalité. Ce dernier, en effet, doit se contenter d'apprécier la légalité des éléments présentés par le juge judiciaire. En cas d'illégalité, sa décision ne conduira aucunement à l'anéantissement de la décision à l'égard de tous, mais seulement à ce qu'elle soit écartée, pour le seul litige pour lequel le juge a été saisi sur renvoi. Le juge ne réforme donc aucunement une décision indivisible, puisqu'elle demeure dans l'ordonnancement juridique. Les principes qui s'opposent donc à la dissociation d'autorisations indivisibles ne sont aucunement atteints.

Pour finir, précisons que cette solution est susceptible de se rencontrer moins fréquemment aujourd'hui en raison de la jurisprudence *SCEA du Chéneau*²⁹⁸ et *Fédération Sud santé sociaux*²⁹⁹. Il résulte de ces deux décisions que les deux ordres de juridiction, judiciaire et administratif, n'ont plus à transmettre, à l'occasion d'un litige, une question ne relevant pas de leurs compétences « *lorsqu'il apparaît clairement, au vu notamment d'une jurisprudence établie, que la contestation peut être accueillie par le juge saisi au principal* ». Ce n'est donc, aux termes du décret du 27 février 2015 relatif au Tribunal des conflits et aux questions préjudiciales³⁰⁰, que si la solution du litige dépend d'une question soulevant une difficulté sérieuse et relevant de la compétence du juge administratif que ce dernier sera saisi d'un recours en appréciation de légalité. Les hypothèses où le juge administratif se trouverait saisi d'une autorisation d'urbanisme pourrait, par conséquent, diminuer.

²⁹⁷ M. Staub, *op. cit.*, n° 751, n° 647.

²⁹⁸ TC, 17 octobre 2011, *SCEA du Chéneau*, n° C3828-3829.

²⁹⁹ CE, 23 mars 2012, *Fédération Sud santé sociaux*, n° 331805.

³⁰⁰ Décret n° 2015-233 du 27 février 2015 relatif au Tribunal des conflits et aux questions préjudiciales.

CONCLUSION

Plusieurs étapes se dessinent dans l'évolution historique de la notion de divisibilité des autorisations d'urbanisme.

D'une « *liberté que* [le juge administratif] prend pour tronçonner les permis de construire en différentes autorisations »³⁰¹, nous sommes passés à une systématisation des critères pour savoir quelles opérations pouvaient faire l'objet d'autorisations distinctes (arrêt *Commune de Grenoble* de 2009). D'une certaine confusion sur la portée de l'article L. 600-5 du code de l'urbanisme, un guide méthodique sur le recours à l'annulation partielle a émergé (arrêt *Fritot* de 2013). Enfin, d'une conception large de l'indivisibilité de l'autorisation d'urbanisme, seuls quelques îlots d'indivisibilité demeurent aujourd'hui (les prescriptions techniques ont ainsi été récemment admises comme divisibles par l'arrêt *Mme Ciaudo* de 2015).

Il y a donc un double phénomène. D'une part, une meilleure définition de la divisibilité qui passe par une systématisation ou encore une « *objectivation* » des critères. D'autre part, une reconnaissance accrue des cas de divisibilité. Il en résulte un système, certes quelque peu complexe, mais qui n'est pas hermétique à une présentation méthodique.

Sur le plan opérationnel, cette évolution est bénéfique tant aux pétitionnaires, qu'aux constructeurs et différents intervenants sur un projet de construction, qui y trouvent une meilleure sécurité juridique quand ils se lancent dans une opération en déterminant plus facilement dans quels cas leurs autorisations seront divisibles. Ils y trouvent plus de souplesse et de plasticité qui exige, notamment en cette période de crise économique, que les projets puissent être rapidement amendés, n'être que partiellement exécutés, confiés en partie à d'autres, etc. et, le cas échéant, n'être que partiellement annulés.

S'agissant de l'administration, elle semble, certes, y laisser un peu en terme de liberté d'appréciation. Mais en contrepartie, la légalité administrative s'en trouve renforcée. L'administration a tout intérêt à s'assurer de l'efficacité de ses actes. Or, mieux savoir selon quels critères et dans quelles hypothèses une autorisation peut être légalement fractionnée, c'est concourir à cet objectif.

Sur le plan contentieux, on assiste à un plus grand contrôle juridictionnel, ce qui est bienvenu. Mais, de nouvelles interrogations se manifestent au sujet de l'office du juge de l'excès de pouvoir et de

³⁰¹ M. Staub, *L'indivisibilité en droit administratif*, LGDJ, 1999, n° 426, p. 372.

l’effacement des frontières entre le recours pour excès de pouvoir et le plein contentieux³⁰². Ces interrogations s’inscrivent dans une certaine tendance de fond³⁰³.

Pour conclure, une citation des conclusions de Monsieur Alexandre Lallet sur l’affaire *Mme Ciaudo* qui a conduit le Conseil d’Etat à revenir sur cinquante ans d’indivisibilité des autorisations d’urbanisme conditionnelles nous semble tout à fait à propos :

« d’aucuns en appellerait à un “sens de l’histoire” qui justifierait un inéluctable approfondissement de l’office du juge de l’excès de pouvoir et dont les multiples novations de ces dernières années seraient le témoignage. (...) Notre ambition est plus modestement, de rééquilibrer les rapports entre le titulaire de l’autorisation d’urbanisme et l’administration qui la délivre et, in fine, de promouvoir “une bonne administration de l’urbanisme” ».

³⁰² J. Auby, « Progrès de la divisibilité », Dr. Adm. 2015, repère 5.

³⁰³ V. déjà P. Fraisseix, « La révolution méthodologique du juge de l’excès de pouvoir », LPA 2005, n° 180, p. 3.

BIBLIOGRAPHIE

I. Manuels, traités et ouvrages généraux

Chapus (R.), *Droit administratif général*, Tome 1, Paris, Montchrestien, Coll. Domat droit public, 11^e édition, 1997, 1283 p.

Frier (P.-L.) et **Petit** (J.), *Droit administratif*, LGDJ – Paris, Lextenso éditions, Coll. Domat droit public, 8^e édition, 634 p.

Gaudemet (Y.), *Droit administratif*, Paris, LGDJ – Paris, Lextenso éditions, Coll. Manuel, 19^e édition, 2010, 550 p.

Gonod (P.), **Melleray** (F.), **Yolka** (P.) et al., *Traité de droit administratif*, tome 2, Paris, Dalloz, Traités Dalloz, 2011, 711 p.

Truchet (D.), *Droit administratif*, Paris, PUF, Coll. Thémis Droit, 4 éd., 2011, 470 p.

II. Thèses et ouvrages spécialisés

Auby (J.-B.), **Périnet-Marquet** (H.), **Noguellou** (R.), *Droit de l'urbanisme et de la construction*, Paris, Montchrestien – Lextenso éditions, 9^e édition, 2012, 1248 p.

Benoit-Cattin (P.), **Brouant** (J.-P.), **Cans** (C.) et al. (dir. **Jégouzo** (Y.)), *Dictionnaire pratique : Droit de l'urbanisme*, Le Moniteur, Paris, 2^e édition, 2013, 1095 p.

Bernard (F.-C.) et **Durand** (P.), *Le nouveau régime des autorisations d'urbanisme*, Paris, Le Moniteur, 2007, 317 p.

Boulisset (P.), *Permis de construire*, Paris, Ed. Delmas, 2^e éd., 2013

Carpentier (E.) et **Soler-Couteaux** (P.), *Droit de l'urbanisme*, Paris, Dalloz, 5^e édition, 2013

Châteaureynaud (P.), *Dictionnaire Urbanisme*, Paris, Le Moniteur, 1999

Conil (C.), *L'acte de puissance publique conditionnel*, Thèse, Villeneuve d'Ascq, A.N.R.T, Université Lille 3, 2008

Gérard (P.), *Pratique du droit de l'urbanisme : Urbanisme réglementaire, individuel et opérationnel*, Paris, Eyrolles, 5^e édition, 2007

Chapus (R.), *Droit du contentieux administratif*, Paris, Montchrestien – Lextenso éditions, Col. Domat droit public, 13^e édition, 2008, 1540 p.

Ricard (M.), *Le permis de construire*, Paris, Le Moniteur, coll. Analyse juridique, 5^e édition, 2007, 558 p.

Soler-Couteaux (P.), **Gillig** (D.) et **Strebler** (J.-P.), *Les autorisations d'urbanisme : Permis de construire et déclaration de travaux*, Paris, Le Moniteur, 2008, 428 p.

Staub (M.), *L'indivisibilité en droit administratif*, Paris, LGDJ, 1999, 1049 p.

III. Répertoires, études et encyclopédies

Dalloz Professionnel, *Pratique du contentieux administratif*, Divisibilité et indivisibilité des actes, administratifs, n° 220.725 et s.

Dictionnaire permanent, Editions législatives : Permis de construire (nouveau régime), section 2 : Transfert du permis, n° 680 et s.

Dictionnaire permanent, Editions législatives : Permis de construire (nouveau régime), prescriptions illégales, ,n° 474 et s.

Dictionnaire permanent, Editions législatives : Permis de construire (nouveau régime), n° 838 et s.

JurisClasseur Administratif, Fasc. 106-10, Notion d'acte administratif, Introduction, 2° Caractère unitaire

Mehl-Schouder (M.-C.) et **Ibanez** (P.), *Répertoire de droit immobilier*, Dalloz, Autorisations et déclarations d'urbanisme (Procédure de délivrance I), n° 64 et s.

IV. Articles, chroniques, notes et observations

Auby (J.-B.), « L'acte administratif divisible », Dr. adm. 2006, repère 10

Auby (J.-B.), « Progrès de la divisibilité », Dr. Adm. 2015, repère 5

Bachini (B.), « Portée du nouvel article L. 600-5 du code de l'urbanisme permettant l'annulation partielle d'un permis de construire », AJDA 2009 p. 898

Bailleul (D.), L'efficacité comparée des recours pour excès de pouvoir et de plein contentieux en droit public français, Paris : LGDJ, 2002 p. 263, 278

Benoit-Cattin (P.), « Divisibilité et annulation partielle du permis de construire », Constr.-Urb. 2005, comm. 119

Billet (P.), « Eole au risque du droit de l'urbanisme », JCP A 2006, 1296

Billet (P.), « Partage inédit des compétences et divisibilité du permis de construire : nouvelles règles du jeu pour le stade de Grenoble », JCP A 2006, 2266

Billet (P.), « De la suspension partielle d'un permis de construire », JCP A 2009, 2301

Bretonneau (A.) et **Domino** (X.), « Concentrations : affaires *Canal plus*, décodage », AJDA 2013, p. 215

Chevalier (J.), « L'interdiction pour le juge administratif de faire acte d'administrateur », AJDA 1972, p. 67- 89

Corbel (M.), « L’annulation partielle des actes administratifs », AJDA 1972 p. 138-151

Cornille (P.), « Annulation partielle d’un permis et divisibilité de celui-ci », Constr.-Urb. 2011, comm. 52

Durand (P. E.), « La divisibilité des ouvrages et des ensembles immobiliers en droit de l’urbanisme », Constr.-Urb. 2006, étude 3

Durand (P. E.), « Autorisations d’urbanisme et ouvrages concomitants divisibles », Constr.-Urb. 2007, comm. 19

Durand (P. E.), « La prescription fixant irrégulièrement les délais ouverts pour réaliser les travaux est divisible de l’autorisation l’édicte », Constr.-Urb. 2007, comm. 42

Durand (P. E.), « De la pluralité de permis de construire se rapportant à un ouvrage indivisible », Constr.-Urb. 2007, comm. 82

Durand (P. E.), « Des constructions constituant un ensemble indivisible doivent faire l’objet d’un permis de construire unique », Constr.-Urb. 2007, comm. 213

Durand (P. E.), « Le permis de construire conjoint », RDI 2008, p. 422

Durand (P. E.), « L’ensemble immobilier unique et pluralité de permis de construire », RDI 2009, p. 568

Durand (P. E.), « Quand l’inexécution partielle d’un permis de construire est constitutive d’une infraction », AJDA 2009 p. 787

Durand (P. E.), « Des travaux concomitants sur un même immeuble n’ont pas à relever du même permis de construire », AJDA 2010 p. 1330

Durand (P. E.), « L’incidence de la divisibilité du permis de construire sur l’appréciation des conditions nécessaires à la suspension de son exécution », AJDA 2011 p. 287

Durand (P. E.), « L’annulation partielle des autorisations d’urbanisme », AJDA 2012 p. 129

Fraissex (P.), « La révolution méthodologique du juge de l’excès de pouvoir », LPA 2005, n° 180, p. 3

Gilli (J.-P.), « Le contentieux du permis de construire : la légalité sous réserve », AJDA 1995, p. 355

Godfrin (G.), « Annulation partielle d’une autorisation d’urbanisme », Constr.-Urb. 2008, comm. 120

Godfrin (G.), « Le statut contentieux des prescriptions assortissant une autorisation d’urbanisme », Constr.-Urb. 2006, comm. 202

Godfrin (G.), « Travaux rendant une construction existante « plus conforme » », Constr.-Urb. 2008, comm. 132

Lamorlette (B.), « Pour que vive le certificat de conformité partiel ! », AJDI 1995, p. 110

Latrille (R.), commentaires sous TA Rennes, 7 novembre 1984, *Société Flunch*, n° 83.475, RJO 1985, pp. 83-99

Le Coq (M.), « Annulation partielle des autorisations d’urbanisme », AJDA 2014, p. 1191

Lessi (J.) et Lamothe (L. D. de), « L'autorisation d'urbanisme : combien de divisions ? », AJDA 2015 p. 985

Mahinga (J.-G.), « La divisibilité des schémas de cohérence territoriale : Problèmes théoriques et pratiques », Constr.-Urb. 2003, chron. 2

Matin-Lavigne (J.-E.), « Vers un permis de construire pour l'installation des antennes-relais », AJDA 2012, p. 1812

Monteclar (M.-C. de), « Les autorisations d'urbanisme un peu moins indivisibles », Dalloz Actualité, 18 mars 2015

Pérignon (S.), « Création des ouvrages immobiliers complexes et droit de l'urbanisme », RDI 1999, p. 522

Piétri (J.-P.), « Caractère indivisible du permis de construire plusieurs bâtiments d'une exploitation agricole », AJDA 1994, 9.127

Polizzi (F.), « L'annulation partielle d'une autorisation d'urbanisme », BJD 2012, p. 251-259

Polizzi (F.), « Comment éviter l'annulation d'une autorisation d'urbanisme régularisable ? », BJD 2014, p. 243-253

Priet (F.), « De l'office du juge en matière d'annulation partielle d'une autorisation d'urbanisme », AJDA 2014 p. 180

Seiller (B.), « Chronique de jurisprudence de contentieux administratif », GP 2015, p. 157

Soler-Couteaux (P.), « Le permis de construire d'opérations complexes », RDI 2003, p. 125

Soler-Couteaux (P.), « Le recours dirigé contre une participation financière divisible du permis de construire ne doit pas être notifié », RDI 2006 p. 319

Soler-Couteaux (P.), « La divisibilité de permis de construire des éoliennes », RDI 2006, p. 517

Soler-Couteaux (P.), « L'unicité de l'autorisation de l'ensemble immobilier indivisible », RDI 2008, p. 128

Soler-Couteaux (P.), « Dans le cas d'un ouvrage indivisible, l'amélioration de la conformité tient compte de l'ensemble de l'ouvrage », RDI 2008, p. 511

Soler-Couteaux (P.), « La possibilité de demander une autorisation d'urbanisme à plusieurs », RDI 2009, p. 23

Soler-Couteaux (P.), « Annulation partielle d'un permis portant sur un projet en déficit de stationnement », RDI 2009, p. 436

Soler-Couteaux (P.), « Annulation partielle d'un permis de construire », RDI 2011, p. 238

Soler-Couteaux (P.), « Les éléments divisibles autorisés par un même permis de construire peuvent faire l'objet d'une conformité partielle » RDI 2012, p. 177

Soler-Couteaux (P.), « Les travaux sur une construction en cours de réalisation nécessitent un permis de construire », RDI 2013, p. 115

Soler-Couteaux (P.), « Le conseil d'Etat précise le critère de l'annulation partielle prévue par l'article L. 600-5 », RDI 2013, p. 226

Soler-Couteaux (P.), « Le vice d'incompétence peut être sanctionné par une annulation partielle et faire l'objet d'un permis modificatif », RDI 2014, p. 129

Soler-Couteaux (P.), « Le prononcé d'une annulation partielle relève de l'appréciation souveraine du juge du fond », RDI 2015, p. 43

Soler-Couteaux (P.), « Le bénéficiaire d'une autorisation d'urbanisme est recevable à contester une prescription dont elle est assortie », RDI 2015, p. 375

Soler-Couteaux (P.), « Pluralité de permis pour l'ensemble immobilier complexe », AJDA 2009, p. 2127

Staub (M.), « Le permis de construire confronté à la normative du SCOT et à une annulation partielle », PA 2012, p. 114

Stemmer (B.), « Le transfert du permis de construire se fait sans modification des conditions de la demande », JCP N 1995, p. 329

Thiele (R.), « Annulations partielles et annulations conditionnelles », AJDA 2015, p. 1357

Tiberghien (F.) et **Lasserre** (B.), « Divisibilité et indivisibilité des actes administratifs », AJDA 1982, p. 72-79

V. Articles en ligne

Durand (P. E.), « L'incidence de la divisibilité du permis de construire sur l'appréciation des conditions nécessaires à la suspension de son exécution », 2010. Disponible à l'adresse : <http://jurisurba.blogspirit.com/archive/2010/12/29/l-incidence-de-la-divisibilite-du-permis-de-construire-sur-l.html>

Durand (P. E.), « Lorsque le projet relevant du permis de construire contesté est divisible, la méconnaissance de l'article R. 421-4 al. 2 du code de l'urbanisme n'emporte l'annulation du permis de construire qu'en ce qu'il autorise la composante du projet assujettie à ses (...) », 2006. Disponible à l'adresse : <http://jurisurba.blogspirit.com/archive/2006/11/06/lorsque-le-projet-relevant-du-permis-de-construire-conteste.html>

Durand (P. E.), « L'incidence de la divisibilité du permis de construire sur l'appréciation des conditions nécessaires à la suspension de son exécution », 2010. Disponible à l'adresse : <http://jurisurba.blogspirit.com/archive/2010/12/29/l-incidence-de-la-divisibilite-du-permis-de-construire-sur-l.html>

Durand (P. E.), « Retour sur le champ d'application du nouvel article L. 600-5 du code de l'urbanisme », 2007. Disponible à l'adresse : <http://jurisurba.blogspirit.com/archive/2007/11/21/retour-sur-le-champ-d-application-du-nouvel-article-l-600-5.html>

Durand (P. E.), « Un ensemble indivisible ne constitue pas nécessairement un bâtiment unique pour l'application de la règle d'urbanisme », 2007. Disponible à l'adresse : <http://jurisurba.blogspirit.com/archive/2007/10/10/une-ensemble-indivisible-ne-constitue-pas-necessairement-un.html>

Lamorlette (B.), « Permis de construire : autorisation divisible ? », article de newsletter du cabinet LVI Avocats Associés. Disponible à l'adresse : <http://www.lvi-avocats.fr/files/publications/2243077ed05dde85feeb47e7b23167c.pdf>

VI. Conclusions des rapporteurs publics et commissaires du gouvernement

Aquila (Y.), concl. sur CE Sect., 27 sept. 2006, *Communauté d'agglomération de Montpellier*, n° 269553, LPA 2006, n° 243, p. 13

Aquila (Y.), concl. sur CE, 6 novembre 2006, *Association de préservation des paysages exceptionnels du Mezenc*, n° 281072, JCP A 2006, 1296

Artus (D.), concl. sur CAA Nantes, 6 mai 2008, Ministre D'Etat, ministre de l'Ecologie, du développement et de l'aménagement durable c/ Consorts Raffegeau, n° 07NT02215, BJDU 2008 p. 342

Burguburu (J.), concl. sur CE Sect., 17 juillet 2009, *Commune de Grenoble*, n° 301615, RFDA 2009 p. 1021 ; BJDU 2009 p. 269

Labetoule (D.), concl. sur CE Sect., 13 novembre 1981, *Plunian*, n° 16504, Lebon p. 416

Lallet (A.), concl. sur CE Sect., 13 mars 2015, *Mme Ciaudo*, n° 358677

Lesquen (X. de), concl. sur CE, 1^{er} mars 2013, *Epoux Fritot et autres*, n° 350306, au Rec., RJEP 2013, comm. 23

VII. Jurisprudence

a. Conseil d'Etat

CE, 1^{er} mai 1942, *Consorts Le Berte*, n° 64047

CE Sect., 12 octobre 1962, Min. Construction c/ Cie immobilière de la région parisienne, n° 55655

CE, 19 juin 1964, *Min. Construction c/ Cts Michelin*, n° 55966

CE, 10 décembre 1965, Syndicat des copropriétaires de l'immeuble Pharo-Pasteur, n° 53773, 60304

CE, 16 janvier 1970, *Benechet*, n° 75776

CE Sect., 16 janvier 1970, *de Fligue*, n° 59145

CE, 18 mars 1970, *Rodde*, n° 75363

CE, 10 décembre 1971, *Queton*, n° 82205

CE, 21 avril 1972, *SCIC Argentan, Résidence Marguerite*, n° 78517

CE, 5 mai 1972, *Rouge Philippe et Douaze*, n° 78627

CE, 7 novembre 1973, *Giudicelli*, n° 85237

CE, 5 novembre 1975, *Secrétaire d'Etat à la culture c/ Société Pavita*, n° 95530

CE, 11 février 1976, *SA « Transports rapides automobiles »*, n°94701

CE, 17 février 1978, *SCI « les Floralies »*, n°01204

CE, 2 février 1979, *Consorts Sénécal*, n° 5808

CE Sect., 16 février 1979, *SCI « Cap Naïo »*, n°03646

CE, 12 octobre 1979, *Ministre de l'Environnement et du cadre de vie c/ Poidevin*, n° 12957

CE, 19 octobre 1979, *Assoc. Pour la sauvegarde du pays de Rhuys*, n° 11725

CE Sect., 13 novembre 1981, *Plunian*, n° 16504

CE, 20 novembre 1981, *Raginia*, n° 22024

CE Ass., 20 novembre 1981, *Association pour la protection de la vallée d'Ubaye*, n° 20710

CE, 8 janvier 1982, *Association « Tradition et maintien des puces »*, n° 26192

CE, 15 octobre 1982, *Association de défense du cadre de vie et des intérêts des résidents et contribuables de Lalaye*, n° 24333

CE, 20 octobre 1982, *SA Immobilière et touristique de Saint-Gaudens*, n° 34287

CE, 4 janvier 1985, *SCI Résidence du Port*, n° 47248

CE, 9 juillet 1986, *Thalamy*, n° 51172

CE, 24 juillet 1987, *Epoux Rayrolle*, n° 135730

CE, 23 décembre 1987, *Centre national ophtalmologique des Quinze-Vingt*, n° 84114

CE, 20 janvier 1988, *Mariac*, n°64616

CE, 27 mai 1988, *Mme Sekler*, n° 79530

CE, 28 avril 1989, *Jouvenel*, n° 64788

CE, 30 juin 1989, *Ville de Paris et Bureau d'aide sociale de Paris c/ Lévy*, n° 78113

CE, 9 décembre 1991, *SCI l'Océan*, n° 95090

CE, 12 décembre 1992, *Epoux Léger*, n° 106685

CE, 1^{er} mars 1993, *Sté Géparim*, n° 127413

CE, 2 mars 1994, *Commune de Saint-Tropez*, n° 135448

CE, 25 sept. 1995, *Marchand*, n° 118863

CE, 25 septembre 1995, *Mme Giron*, n° 120438

- CE, 1 décembre 1995, *M. Ménager et autres*, n° 137832
- CE, 28 février 1996, *Mme de la Grotte de Chanterac*, n° 124016
- CE, 10 mai 1996, *M. et Mme Maleriat Bihler*, n° 136926
- CE, 10 mai 1996, *Société du Port de Toga SA*, n° 140799
- CE, 31 juillet 1996, *Sté Balladins*, Ville de Marseille, n° 127667
- CE, 5 février 1997, *SCI Les toits de Venelles*, n° 137414
- CE, 26 mars 1997, *Association « les amis de Prades de la Valée de la Seuge et du Haut-Alier (ADLA)*, n° 172183
- CE, 21 juin 1999, *SEM intercommunale des pays de France et de l'Aulnoye*, n° 183526
- CE, 28 juillet 1999, *SA d'HLM « Le nouveau logis Centre Limousin »*, n° 182167
- CE, 10 janvier 2000, *Mme Fournier et Mme Cabri-Wiltzer*, n° 189124
- CE, 25 avril 2001, *Ahlborn*, n° 207095
- CE, 22 novembre 2002, *M. François-Poncet*, n° 204244
- CE Sect., 29 novembre 2002, *Assistance publique – Hôpitaux de Marseille*, n° 223027
- CE, 7 mai 2003, *Boisdeffre*, n° 251596
- CE, 17 décembre 2003, *Mme Bontemps*, n° 242282
- CE, 18 février 2005, *M. et Mme Constant*, n° 261171
- CE, 24 mars 2006, *Ville de Saint-Denis-de-La-Réunion*, n° 261591
- CE Sect., 27 septembre 2006, *Communauté d'agglomération de Montpellier*, n° 269553
- CE, 6 novembre 2006, *Association Préservation des paysages exceptionnels du Mezenc*, n° 281072
- CE, 10 octobre 2007, *Demoures et a.*, n° 277314
- CE, 9 juillet 2008, *Ministère des transports, de l'Equipment, du Tourisme et de la Mer c/ Sté RTE*, n° 284831
- CE Sect., 17 juillet 2009, *Commune de Grenoble*, n° 301615
- CE, 14 octobre 2009, *Commune de Messanges*, n° 297727
- CE, 23 février 2011, *SNC Hôtel de la Bretonnerie*, n° 325179
- CE, 23 mars 2012, *Fédération Sud santé sociaux*, n° 331805
- CE, 20 juin 2012, *Richard*, n° 344646
- CE, 12 novembre 2012, *Société Caro Beach Village*, n° 351377

CE, 1^{er} mars 2013, *Epoux Fritot et autres*, n° 350306
CE, 15 mai 2013, *SCCV Le clos de bonne brise*, n°341235
CE, 4 octobre 2013, *M. Andrieu et Mme Perrée*, n° 358401
CE, 27 novembre 2013, *Association Bois-Guillaume Réflexion*, req .358765
CE Ass., 23 décembre 2013, *Société Métropole Télévision – M6*, n° 363978
CE, 9 avril 2014, *Commune de Saint-Martin-le-Vinoux*, n° 338636
CE, 15 octobre 2014, *SCI des Fins, Commune d'Annecy*, n° 359175
CE Sect., 13 mars 2015, *Mme Ciaudo*, n° 358677
CE, 19 juin 2015, *Grands magasins de La Samaritaine*, n° 387061

b. Cours administratives d'appel

CAA Nancy, 10 novembre 1993, *Haghebaert*, n° 92NC00714
CAA Lyon, 19 avril 1994, *Préfet du Département de Haute-Corse*, n° 93LY0123
CAA Nancy, 4 mars 1997, *Epoux Ravachol c/ Ville de Reims*, n° 94NC01290
CAA Marseille, 22 avril 1999, *M. Bracco*, n° 97MA00647
CAA Marseille, 6 juillet 2000, *Ville de Nice*, n° 99MA0114
CAA Lyon, 12 juin 2001, *Association Lac d'Annecy Environnement*, n° 00LY01431
CAA Paris, 18 octobre 2001, *MM. Franck et Pinvin*, n° 98PA02786
CAA Marseille, 31 janvier 2002, *Mélois*, n° 98MA02231
CAA Marseille, 22 décembre 2003, *SCI du Magnolia*, n° 99MA00462
CAA Marseille, 18 mars 2004, *Commune de Beausoleil*, n° 01MA00551
CAA Marseille, 6 octobre 2005, *SCI les Hautes Roches*, n° 01MA01827
CAA Nantes, 18 avril 2006, *Société Investimmo régions*, n° 04NT01390
CAA Bordeaux, 3 octobre 2006, *Sté Arthipiu Développement*, n° 03BX01244
CAA Bordeaux, 20 novembre 2006, *époux X.*, n° 03BX00962
CAA Lyon, 28 décembre 2006, *Association « SOS Parc Paul Mistral »*, n° 05LY01535
CAA Nantes, 28 décembre 2006, *M. et Mme Hubert*, n° 06NT00016
CAA Lyon, 21 juin 2007, *Ministre de l'équipement*, n° 04LY01501

CAA Bordeaux, 11 décembre 2007, *SCI Redon*, n° 06BX01060

CAA Nantes, 6 mai 2008, *Ministre de l'Ecologie, du Développement et de l'Aménagement durables c/ Consorts Raffegeau*, n° 07NT02215

CAA Marseille, 15 mai 2008, *Commune de Fuveau*, n° 06MA00807

CAA Nantes, 25 juin 2008, *Commune de Bucy-Saint-Liphard*, n° 07NT03015

CAA Nancy, 26 juin 2008, *M. Aloyse X.*, n° 07NC00436

CAA Lyon, 1^{er} juillet 2008, *Commune de Valmeinier*, n° 07LY02364

CAA Paris, 4 décembre 2008, *SA Hôtel de la Bretonnerie et Ville de Paris*, n° 07PA03606

CAA Marseille, 11 décembre 2008, *SCI ELFA*, n° 06MA02026

CAA Nancy, 2 juillet 2009, *Association Pare-Brise*, n° 08NC00126

CAA Bordeaux, 8 février 2010, *M. X.*, n° 09BX00808

CAA Nantes, 16 février 2010, *Pascal X.*, n° 09NT00832

CAA Bordeaux, 1^{er} avril 2010, *Mme Doghmi, M. Dubois*, n° 09BX00275

CAA Marseille, 7 octobre 2010, *M. A.*, n° 08MA03370

CAA Nantes, 22 avril 2011, *M. A.*, n° 10NT00113

CAA Marseille, 11 juillet 2011, *Laurence A.*, n° 09MA02500

CAA Bordeaux, 24 janvier 2013, *Association « bien vivre en Trémouillais, Pays du Lévézou et Haut Ségala »*, n° 12BX00095

c. Tribunaux administratifs

TA Nice, 24 mai 2006, *Baracco*, n° 0205432

TA Toulouse, ord., 17 août 2009, *Association de la rue du Canon D'Arcole*, n° 0903007

TA Grenoble, ord., 8 décembre 2010, *Epoux Cipri*, n° 1004965

TA Lyon, 7 juillet 2011, *Sté Groupe MCP Promotion*, n° 0805509

TA Versailles, 7 juillet 2011, *Bativa SARL*, n° 0807765

d. Cour de cassation

Cass., crim., 18 novembre 2008, *Sté Val-de-Saône*, n° 08-82.868

e. Tribunal des conflits

TC, 17 octobre 2011, *SCEA du Chéneau*, n° C3828-3829

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION	1
PREMIÈRE PARTIE : LA DIVISIBILITÉ DANS LE RÉGIME ADMINISTRATIF DES AUTORISATIONS D'URBANISME	7
Chapitre I : L'appréciation de la divisibilité du projet de construction	8
Section 1 : Le recours exclusif à des critères matériels	9
Paragraphe 1 : L'identification de critères matériels.....	9
A. Variété du vocabulaire.....	10
B. Cohérence des critères.....	10
1. Liens physiques entre les éléments du projet.....	11
2. Conception architecturale d'ensemble.....	12
3. Liens fonctionnels entre les éléments du projet.....	13
Paragraphe 2 : La confirmation du recours aux critères matériels	15
A. La notion d'ensemble immobilier unique	15
1. Critère des liens physiques.....	16
2. Critère des liens fonctionnels.....	18
B. La divisibilité de l'ensemble immobilier unique.....	19
1. Projet complexe et d'ampleur	19
2. Les éléments de la construction ayant une vocation fonctionnelle autonome sont divisibles	20
3. L'appréciation globale de l'administration	21
Section 2 : Le rejet apparent des critères juridiques	22
Paragraphe 1 : Illustration par la problématique du stationnement	22
Paragraphe 2 : Confusion avec l'exigence du respect de la complétude de l'instruction menée par l'administration	25
Chapitre II : Les effets juridiques de la divisibilité du projet sur l'autorisation d'urbanisme	28
Section 1 : Le fractionnement de l'autorisation au stade de sa délivrance	29
Paragraphe 1 : Incidence sur le nombre d'autorisations sollicitées.....	29
Paragraphe 2 : Etendue des travaux à autoriser dans le cas de constructions existantes irrégulières incluses dans le projet de construction.....	31
Paragraphe 3 : Régime des autorisations à solliciter	33
Section 2 : Le fractionnement de l'autorisation au stade de son exécution	35
Paragraphe 1 : Transfert partiel de l'autorisation	36
Paragraphe 2 : Exécution partielle de l'autorisation et contrôle de conformité	37
Paragraphe 3 : Disparition partielle de l'autorisation.....	39

DEUXIÈME PARTIE : LA DIVISIBILITÉ DANS LE RÉGIME CONTENTIEUX DES AUTORISATIONS D'URBANISME	43
Chapitre I : L'appréciation de la divisibilité de l'autorisation par le juge administratif	43
Section 1 : Les modalités d'appréciation de la divisibilité de l'autorisation d'urbanisme	44
Paragraphe 1 : l'approche objective	44
Paragraphe 2 : L'approche subjective	46
A. Le pouvoir d'appréciation de l'administration	46
B. L'interdiction pour le juge de se faire administrateur	47
Section 2 : Classification des hypothèses de divisibilité de l'autorisation d'urbanisme	49
Paragraphe 1 : La divisibilité des dispositions de l'autorisation	49
Paragraphe 2 : La divisibilité des prescriptions de l'autorisation	52
A. Prescriptions de nature financière	53
B. Prescriptions de nature technique	54
Chapitre II : Les effets de la divisibilité de l'autorisation sur les pouvoirs du juge administratif	58
Section 1 : Le caractère déterminant de la divisibilité sur les pouvoirs du juge	59
Paragraphe 1 : L'annulation partielle « classique »	59
Paragraphe 2 : La recevabilité des conclusions en annulation partielle	62
Section 2 : Le caractère indifférent de la divisibilité sur les pouvoirs du juge	64
Paragraphe 1 : L'annulation partielle de l'article L. 600-5 du code de l'urbanisme	65
Paragraphe 2 : Les pouvoirs du juge en matière d'autorisations d'urbanisme en dehors de l'excès de pouvoir	68
A. Le juge du référé-suspension	68
B. Le juge du recours en appréciation de légalité	71
CONCLUSION	74
BIBLIOGRAPHIE.....	76
TABLE DES MATIERES.....	87