

Le juge de l'excès de pouvoir peut annuler partiellement une autorisation d'urbanisme dans l'hypothèse où l'illégalité du projet ne porte que sur une partie identifiable

Lire les conclusions de :

Jean-Paul Vallecchia

Conclusions du rapporteur public

Lire les commentaires de :

Christelle Ballandras-Rozet

Le processus d'annulation partielle d'un permis de construire par le juge

DÉCISION DE JUSTICE

CAA Lyon, 1ère chambre – N° 14LY00058 – Société P. G. et associés – 04 juin 2015 – C+ [↗](#)

INDEX

Mots-clés

Permis de construire, Autorisation d'urbanisme, Indivisibilité, Partie identifiable du projet, Régularisation, Permis modificatif, Annulation partielle, Evocation

Rubriques

Urbanisme et environnement

Résumé Conclusions du rapporteur public Note universitaire

Résumé

- ¹ Un permis de construire délivré à la société P. G. et associés, pour la réalisation d'un ensemble de 35 maisons groupées, a été annulé dans sa globalité par le tribunal administratif de Grenoble au motif qu'il méconnaissait les dispositions du plan local d'urbanisme de la commune qui précisent les dimensions et le nombre de places de stationnement.
- ² Selon l'article L. 600-5 du code de l'urbanisme : « *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. (...)* ».
- ³ En appel, la Cour a considéré que l'illégalité concernait une partie identifiable du projet pouvant être régularisée et, par suite, le permis de construire pouvait être annulé partiellement. Les juges ont ensuite décidé d'évoquer l'affaire et de statuer immédiatement sur la légalité du permis de construire pour améliorer la sécurité juridique de l'autorisation d'urbanisme.

Conclusions du rapporteur public

Jean-Paul Vallecchia

Rapporteur public à la cour administrative d'appel de Lyon

DOI : [10.35562/alyoda.6200](https://doi.org/10.35562/alyoda.6200)

¹ Le maire de la Commune de Méry, en Savoie, a, par arrêté du 8 décembre 2010, accordé à la SARL Patrick Gaillard et associés, sur le fondement du Plan Local d'Urbanisme (PLU) de la Commune approuvé le 22 juin 2006, un permis de construire valant division parcellaire, pour la réalisation, sur un terrain situé au lieu-dit Les Jacquiers, à Méry, cadastré A 3311, 3314, 3316 et 1408, d'un ensemble immobilier de 3616 m² de Surface Hors Œuvre Nette (SHON), comprenant 35 maisons groupées dont 7 logements en locatif social.

² La réalisation de ce lotissement a été contestée par plusieurs voisins domiciliés Route des Jacquiers et Chemin de la Béata, à Méry, et par jugement n° 1103161 du 14 novembre 2013, la 2^{ème} chambre du Tribunal administratif de Grenoble a censuré cette autorisation de construire sur le fondement de l'article UD 12 du règlement du PLU de la Commune relatif au stationnement des véhicules, le projet ne respectant pas, pour un certain nombre de places (10 selon les premiers juges), les dimensions prescrites par le règlement d'urbanisme, et le nombre de places exigées par ces mêmes dispositions (79 selon les premiers juges) n'était pas atteint, 76 de ces places seulement correspondant aux dimensions fixées.

³ La société Gaillard et associés relève appel de ce jugement par la requête n° 14LY00058.

⁴ Le 15 septembre 2011, la société Gaillard et associés avait par ailleurs déposé une demande de permis modificatif, afin de reprendre les plans de la demande initiale de permis et augmenter le nombre de places de stationnement et les dimensions des garages, mais, par arrêté du 12 décembre 2011, le Maire de Méry s'était, sur les fondements de l'article UD 3 du règlement du PLU relatif à l'accès des lotissements et de l'article R111-2 du Code de l'Urbanisme, opposé à la délivrance d'un permis modificatif, la création de places de stationnement supplémentaires sur la voie privée d'accès au lotissement ne répondant, selon le Maire, ni à l'exigence de fluidité de la circulation nécessaire à l'importance de l'opération, ni aux exigences de sécurité, notamment en ce qui concerne l'accès des véhicules de lutte contre l'incendie.

⁵ Mais par jugement n° 1200260 du 27 mai 2014, la 5^{ème} chambre du Tribunal Administratif de Grenoble, répondant au recours en annulation présenté par la société Patrick Gaillard et associés, a censuré ce refus de permis modificatif, estimant que la plateforme

d'accès à la voie publique prévue par le projet, d'une largeur de 6 m, était suffisante, et que la largeur minimale de 4 m entre deux places de stationnement sur la voie d'accès interne était également suffisante pour le passage des véhicules de lutte contre l'incendie.

⁶ C'est donc la Commune de Méry qui relève appel de ce second jugement par la requête n° 14LY02217.

⁷ Dans la 1^{ère} affaire, portée devant vous par la société Patrick Gaillard et associés, contre le jugement annulant le permis de construire qui lui avait été délivré le 8 décembre 2010, la fin de non-recevoir qu'opposent les intimés au sujet du défaut de qualité et d'intérêt pour agir de la société requérante pourra aisément être écartée, sur le fondement de l'article L223-18 du Code de Commerce qui reconnaît au gérant d'une SARL les pouvoirs « *les plus étendus* » dit le texte, « *pour agir en toute circonstance au nom de la société* », et, pour ce qui concerne l'intérêt à agir, sur le fondement du permis de construire dont la société était bénéficiaire et qui a été annulé par le jugement contesté.

⁸ Dans cette même affaire, les intimés soutiennent aussi qu'il n'y aurait plus lieu de statuer en raison d'un nouveau permis de construire qui aurait été délivré, sur le même terrain, au mois de novembre 2014. Mais à supposer même que ce nouveau permis de construire concerne le même projet, quoiqu'il en soit, un jugement d'annulation du permis initial étant intervenu avant sa délivrance, la Cour, qui ne peut que tenir compte du nouvel ordre juridique résultant de cette annulation, doit toujours statuer : Conseil d'Etat n°s 262328 et 262507 du 29 juin 2005.

⁹ Dans de plus récentes écritures, les intimés ont produit ce nouveau permis, un permis d'aménager, délivré le 4 novembre 2014 à la SCCV Le Clos des Lys, pour la création, au lieu-dit Derrière la Maison Jacquiers, à Méry, d'un lotissement de 21 lots avec 13 places de stationnement réservées aux visiteurs : il ne s'agit donc pas de l'autorisation d'un projet identique au projet initial.

¹⁰ Sur le fond de cette 1^{ère} affaire, c'est donc la dimension de certaines places de stationnement et leur insuffisance en nombre qui ont été censurées par les premiers juges au regard des dispositions de l'article UD 12 du règlement du PLU de la Commune de Méry.

¹¹ Contrairement à ce que soutient la société requérante, les dispositions de l'article L. 123-1-13 du Code de l'Urbanisme qui interdisent d'exiger, pour la construction des logements locatifs sociaux, plus d'une aire de stationnement par logement et permettent aussi aux PLU de n'exiger aucune aire de stationnement pour ce type de logements, ces dispositions n'interdisaient pas, pour les places de stationnement autorisées, de fixer des dimensions.

12 Les premiers juges ont relevé que 10 places de stationnement couvertes du projet autorisé ne respectaient pas les dimensions exigées par l'article UD 12 du règlement du PLU (5, 50 m / 2, 50 m par véhicule les 10 places en cause ayant une longueur de seulement 5, 25 m).

13 Dans leurs plus récentes écritures, les intimés soutiennent que d'autres places de stationnement, dont la longueur de 5, 50 m est mesurée « *au nu extérieur des murs* », n'auraient pas non plus la dimension réglementaire. Il en irait ainsi des stationnements du groupe 1, du groupe 7, des groupes 10 et 2, du groupe 14 et des groupes 9, 11 et 13, ce qui porterait le total de ces places irrégulières à 27 et ce qui aggraverait ainsi le nombre de places manquantes.

14 Si les dimensions non réglementaires des 10 places retenues par les premiers juges résultaient des dimensions figurant sur les plans, les choses nous paraissent moins évidentes pour ce qui concerne les 17 supplémentaires que les intimés voudraient voir prises en compte, car le « *nu extérieur des murs* » ne peut donner qu'une approximation, et l'échelle au 1/100^{ème} des plans représente une difficulté lorsqu'il s'agit, comme ici, de vérifier si, à quelques centimètres près, la longueur réglementaire aurait été méconnue.

15 Aussi, nous serions d'avis d'en rester aux 10 places dont les dimensions ont été clairement indiquées sur les plans et de confirmer l'illégalité relevée en première instance, le débat sur le nombre de places de stationnement supplémentaires qui auraient été réalisées n'ayant pas une portée fondamentale puisque, quoiqu'il en soit, le nombre de places exigées n'est, comme nous allons le voir, pas atteint. Le projet semble en réalité avoir prévu 86 places de stationnement, dont 10 n'ont pas les dimensions requises, ce qui réduit le nombre prévu à 76 alors que 79 sont exigées en application de l'article UD 12 du règlement du PLU.

16 Cette situation d'illégalité d'un aspect parfaitement identifiable du projet (il s'agit de garages accolés aux maisons d'habitation) conduit la société requérante à invoquer, à bon droit nous semble-t-il, les dispositions de l'article L600-5 du Code de l'Urbanisme : voyez sur ce point [Conseil d'Etat n° 325179 du 23 février 2012 SNC Hôtel de la Bretonnerie](#). Un permis modificatif apparaît pouvoir régulariser les choses sans difficulté nous semble-t-il. Vous pourrez donc ne prononcer qu'une annulation partielle, contrairement aux premiers juges qui ont retenu une annulation totale du permis de construire qui leur était soumis. Ce faisant, il nous semble que les premiers juges se sont mépris sur leur office, ce qui constitue une irrégularité du jugement : [Conseil d'Etat n° 338363 du 9 avril 2014 Commune de Saint-Martin Le Vinoux](#).

17 Si vous suivez ce raisonnement, vous statuerez donc dans cette première affaire par la voie de l'évocation :

- 18 - la compétence du signataire, M. R., conseiller municipal, ne pose pas de difficulté particulière au regard des dispositions de l'article L. 2122-8 du Code Général des Collectivités Territoriales, l'ensemble des adjoints ayant délégation, et la délégation de ce conseiller municipal ayant été régulièrement publiée selon le certificat du 26 octobre 2012 ;
- 19 - le dossier de demande de permis était complet au regard de l'article R. 421-34 du Code de l'Urbanisme puisqu'il comprenait un projet de statut de l'association syndicale, et au regard de l'article R431-10 du même Code puisque le niveau du terrain naturel apparaissait sur un plan de coupe ;
- 20 - ce qui concerne les conditions dans lesquelles le permis serait devenu exécutoire est sans incidence sur la légalité intrinsèque du permis qui a été délivré ;
- 21 - l'évacuation des eaux pluviales a bien été prise en compte par la société pétitionnaire, à partir d'une étude hydraulique, conformément aux exigences de l'article UD 4-3 du règlement du PLU ;
- 22 - les dimensions des voies internes au lotissement doivent être distinguées des voies d'accès au lotissement : Conseil d'Etat n° 265488 du 26 octobre 2005 Commune de Sceaux ;
- 23 - le terrain d'assiette du projet, qui est bordé par un chemin rural, le chemin de la Béata, et par une voie communale, la Route des Jacquiers, n'est pas enclavé ;
- 24 - il n'est pas démontré que le Chemin de la Béata ne répondrait pas à l'importance de l'opération autorisée
- 25 - il n'est pas démontré que le chemin rural de la Béata serait devenu une voie communale à partir de laquelle s'appliquerait la règle de recul de l'article UD 6 du règlement du PLU ;
- 26 - la possibilité prévue par le règlement du PLU d'implanter librement les annexes (garages ou abris...) apparaissent comme une exception et non comme une dérogation : Conseil d'Etat n° 339619 du 30 septembre 2011 Commune de Saint-Maur des Fossés ;
- 27 - l'article UD 12 du règlement du PLU imposant une place de stationnement par tranche de 50 m² de SHON avec un minimum de 2 places par logement, 1 place visiteur en surface pour 2 logements dans le cadre d'un habitat groupé et 1 place par logement locatif social, et 7 logements locatifs sociaux étant prévus sur les 35 devant être construits, ce qui donne une SHON de 2893 m² pour les 28 logements restants soit 58 places de stationnement, nous aboutissons bien à un total de 79 places (58+ 7 pour les logements sociaux+14 places prévues pour les visiteurs) ;

28 - enfin l'article R111-2 n'est pas méconnu du seul fait de la présence, à proximité des habitations, de grands peupliers, dont il n'est pas démontré qu'ils constitueraient un danger.

29 Dans la seconde affaire, portée devant vous par la Commune de Méry, contre le jugement° 1200260 du 27 mai 2014 de la 5^{ème} chambre du Tribunal Administratif de Grenoble censurant le refus de permis modificatif opposé, le 12 décembre 2011, par le Maire de Méry à la société Patrick Gaillard et associés ; ce permis modificatif ayant pour objet de reprendre les plans du dossier pour les dimensions des places de stationnement et de créer deux places supplémentaires de stationnement extérieur.

30 Le refus opposé par le Maire s'est fondé sur l'article UD 3 du règlement du PLU et l'article R111-2 du Code de l'Urbanisme.

31 Sur l'application de l'article UD 3, la Commune ne conteste pas le fait que la largeur de la voie respecte la largeur de 6 m imposée par ces dispositions, mais soutient que la création, sur cette voie, de deux places de stationnement supplémentaires, qui viennent s'accoler à des places déjà existantes, porterait atteinte à la fluidité de la circulation, et que cette voie ne répondrait donc plus à l'importance du projet.

32 Toutefois, comme les premiers juges l'ont relevé, la plate-forme d'accès du projet à la voie publique a bien la largeur requise. De plus, les dispositions de l'article UD 3 n'interdisent nullement la création, sur cette voie, de place de stationnement. Enfin, la situation de ces nouvelles places, au fond de l'impasse et à côté d'une place existante pour l'une, et sur la voie et à côté d'une place déjà existante pour l'autre, ne modifient pas fondamentalement les conditions de circulation telles qu'elles existaient déjà dans le projet initial.

33 Pour ces mêmes raisons, et s'agissant d'une voie privée interne au lotissement, se terminant en impasse et ayant seulement vocation à desservir les logements, les impératifs de sécurité publique défendus par l'article R111-2 du Code de l'Urbanisme ne nous paraissent pas mis à mal par la réduction, à certains endroits de cette voie, de la largeur de la chaussée. Cela impliquera seulement que les conducteurs ralentissent voire s'arrêtent en cas de nécessité.

34 Par ces motifs nous concluons : - dans le dossier 14LY00058 : à l'annulation du jugement attaqué en tant seulement qu'il a totalement annulé l'arrêté de permis de construire du 8 décembre 2010, à l'annulation partielle du permis de construire du 8 décembre 2010 en tant que 10 places de stationnement n'ont pas la dimension exigée et en tant que le nombre total de places de stationnement n'atteint pas le nombre exigé, et au rejet des conclusions présentées par les parties au titre des frais irrépétibles - dans le dossier 14LY02217 : au rejet de la requête d'appel de la Commune de Méry contre le

jugement du 27 mai 2014 du Tribunal administratif de Grenoble et à ce que soit mise à la charge de la Commune de Méry une somme de 1500 euros qui sera versée à la société Patrick Gaillard et associés au titre des frais irrépétibles.

Note universitaire

Le processus d'annulation partielle d'un permis de construire par le juge

Christelle Ballandras-Rozet

Maître de conférences en droit public à l'Université Jean Moulin Lyon 3

Autres ressources du même auteur



DOI : [10.35562/alyoda.6201](https://doi.org/10.35562/alyoda.6201)

¹ *La SARL P. G. et associés a contesté devant la Cour administrative d'appel de Lyon le jugement du tribunal administratif par lequel est annulé le permis de construire un ensemble de 35 maisons groupées dont elle bénéficiait. En vertu de l'article L. 600-5 du Code de l'urbanisme, « la juridiction administrative peut prononcer une annulation partielle de (l'autorisation d'urbanisme dont une partie est illégale). / L'autorité compétente prend, à la demande du bénéficiaire de l'autorisation, un arrêté modificatif tenant compte de la décision juridictionnelle devenue définitive ». Sur ce fondement, la Cour distingue deux mécanismes d'annulation partielle, dont l'un est lié à la divisibilité des éléments composant le projet, et l'autre résulte, en cas d'indivisibilité, de l'illégalité d'une partie identifiable du projet susceptible d'être régularisée par un permis modificatif. Partant, elle prononce l'annulation partielle du permis de construire en tant que trois places de stationnement ne respectent pas les dimensions prévues par les dispositions de l'article UD 12 du règlement du plan local d'urbanisme.*

² Les juridictions administratives, en statuant en matière d'urbanisme, recourent à des mécanismes contentieux particuliers, à l'instar de la technique de l'annulation partielle, « en tant que », dont la complexité illustre le pragmatisme du juge dans l'appréhension des données factuelles et l'exercice de son office.

³ L'arrêt SARL P.G. et associés du 4 juin 2015 rend compte de la pertinence de l'analyse à laquelle s'est livrée la Cour administrative d'appel de Lyon pour prononcer l'annulation partielle d'un permis de construire. Saisie en appel par ladite société, cette juridiction a annulé, pour erreur de droit, le jugement du Tribunal administratif de Grenoble en date du 14 novembre 2013 par lequel, faisant droit à la demande de Mme C. et autres, a été prononcée l'annulation du permis de construire délivré le 8 décembre 2010 dont la SARL était bénéficiaire dans le but de construire un ensemble de 35 maisons groupées.

4

En vertu de l'article L 600-5 du Code de l'urbanisme, dans sa version antérieure à l'entrée en vigueur de l'ordonnance du 18 juillet 2013, le juge procède à l'annulation partielle d'une autorisation d'urbanisme dès lors qu'elle est affectée d'une illégalité qui concerne une partie identifiable du projet. Partant, la Cour décide de l'annulation partielle du permis de construire en tant que trois places de stationnement requises par le projet de construction ne respectent pas les dimensions imposées par l'article UD 12 du règlement du plan local d'urbanisme (PLU). Ces dispositions qui ne sont pas contraires à l'article L 123-1-13 du Code de l'urbanisme, lequel exige la réalisation d'une place de parking au maximum par logement lors de la construction de biens d'habitation locatifs aidés par l'Etat, imposent une aire de stationnement pour les véhicules de dimension 5, 50 mètres fois 2, 50 mètres, plus les accès et les aires de manœuvre, à raison d'une place de stationnement par tranche de 50 m² de SHON avec un minimum de 2 places par logement, une place visiteurs en parking de surface pour deux logements et une place par logement locatif financé à l'aide des prêts aidés par l'Etat. Il s'ensuit que, sur les 86 places prévues, 10 d'entre elles ne sont pas conformes aux dimensions ainsi exposées. Mais, dans la mesure où le projet implique la réalisation de 79 places, seules 3 places sont contraires au règlement du plan local d'urbanisme.

5

Les autres moyens soulevés par les parties sont écartés par la juridiction d'appel. Il en est ainsi de l'exception de non-lieu à statuer en appel soulevée par Mme C. et autres résultant de la délivrance par le maire d'un nouveau permis de construire en novembre 2014, aux motifs que ce dernier n'est pas de nature à rendre sans objet la requête. Aussi, sont rejetées les fins de non-recevoir opposées à la requête par les mêmes personnes, considérant que les gérants de sociétés à responsabilité limitée ont de plein droit qualité pour agir en justice en leur nom, en vertu de l'article L 223-18 du Code de commerce, ainsi que celles opposées par la commune de Méry et ladite société, aux motifs que la requête de Mme C. et autres n'est pas tardive, car leurs recours gracieux auprès du maire de la commune ont été exercés dans le délai de recours contentieux de deux mois à compter de l'affichage du permis sur le terrain, conformément aux articles R 421-1 du Code de justice administrative et R 600-2 du Code de l'urbanisme, prorogeant ainsi d'autant le délai de saisine du juge administratif. Sont également rejetés les moyens tirés de l'incompétence du maire pour délivrer un permis de construire et le vice de forme. Enfin, sont écartés le moyen tiré, par la voie de l'exception, de l'illégalité du règlement du plan local d'urbanisme, ainsi que celui lié à l'erreur manifeste d'appréciation au regard de l'article R 111-2 du Code de l'urbanisme, aux termes duquel le maire dispose d'un pouvoir discrétionnaire pour refuser ou accepter un projet d'urbanisme.

6 Cette affaire permet au juge de préciser les conditions de l'annulation partielle du permis de construire au regard de l'article L 600-5 du Code de l'urbanisme. En ne maintenant en vigueur que les parties légales de l'acte, l'annulation partielle ne révèle son efficacité qu'à travers le prisme de la technique de l'annulation « *en tant que* ». C'est grâce à elle que sont identifiés les fragments d'illégalité du document et qu'est circonscrite l'annulation.

7 Ainsi, l'arrêt incite à analyser le processus de disparition partielle du permis de construire dans le cas où certaines parties seulement sont frappées d'illégalité, et à révéler sa propension à impliquer la technique de l'annulation « *en tant que* ». Il sera permis de préciser les degrés de contrôle du juge et d'apprécier l'importance de son pouvoir juridictionnel. Conformément à cette approche, il convient d'envisager tout d'abord, les conditions de l'annulation partielle du permis de construire (1), puis, l'annulation d'inclusion, traduction de l'imperium du juge (2).

1- Les conditions de l'annulation partielle du permis de construire

8 La Cour, en l'espèce, rappelle les différentes conditions de l'annulation partielle du permis de construire qui sont énoncées par les textes et précisées par la jurisprudence. Il en ressort que l'annulation partielle ou totale de l'acte administratif dépend de son caractère divisible ou non. A cet égard, la Cour, conformément à la jurisprudence (C.E. 23 février 2011, SNC Hôtel de la Bretonnerie, n° 325179, Rec. CE, p. 1200 ; C.E. 1^{er} mars 2013, Epoux Fritot et autres, n° 350306, Rec. CE, p. 20 ; C.E. 4 octobre 2013, M. Andrieu et Mme Perrée, n° 358401, T. Rec. CE, p. 885 ; C.E. 1^{er} octobre 2015, Commune de Toulouse, n° 374338, Rec. CE), s'appuie sur deux mécanismes s'appliquant à des situations différentes, issus de l'article L 600-5 du Code de l'urbanisme. Ainsi la divisibilité du permis de construire est-elle admise si le projet peut faire l'objet d'autorisations distinctes (A). L'annulation partielle sera prononcée dès lors que l'illégalité de l'autorisation d'urbanisme porte sur une partie identifiable du projet (B).

A- Une annulation liée à la divisibilité de l'acte

9 Avant de préciser les conditions de la divisibilité du permis de construire au regard de l'article L 600-5 du Code de l'urbanisme (b), il importe de préciser le sens de cette notion (a).

a- La notion de divisibilité

¹⁰ Même si les circonstances de l'affaire sont parfois décisives pour emporter la solution en faveur ou non de la divisibilité (C.E. Sect., 2 avril 1954, Delles Thévenot et Saumont, *Rec. CE*, p. 210 ; C.E. Sect., 18 octobre 1968, Vacher-Devernais, *Rec. CE*, p. 494), la position du juge ressort de l'analyse du caractère d'indépendance des parties de la décision. La divisibilité est ainsi retenue « dans l'hypothèse où l'application des seules dispositions restantes conserve une cohérence suffisante » (V., R. Thiele, *Annulations partielles et annulations conditionnelles*, *AJDA* 2015, p. 1357).

b- Les conditions de la divisibilité du permis de construire

¹¹ Si la jurisprudence a eu tendance d'abord à privilégier l'indivisibilité, dès lors que la disposition illégale constitue l'un des supports de l'acte (C.E. 16 janvier 1970, *Sieur Benechet*, *Rec. CE*, p. 30 ; C.E. 29 octobre 2003, *Epoux Hervouet*, *Rec. CE*, p. 946) et en cas d'autorisations de construire portant sur un ensemble indivisible (C.E. 10 octobre 2007, *Association de défense de l'environnement d'une usine située aux Maisons à Saint-Jory-Lasbloux, n° 277314, inédit*), la divisibilité est largement retenue par le juge (C.E. Sect., 13 novembre 1981, *Plunian*, *Rec. CE*, p. 413, à propos des clauses monétaires d'une autorisation d'urbanisme ; C.E. 6 novembre 2006, *Association pour la préservation des paysages exceptionnels du Mezenc, DA, janvier 2007, n° 15, concernant les différentes autorisations contenues dans les permis de construire*) .

¹² La divisibilité ainsi reconnue par la jurisprudence a été consacrée par les textes, en particulier l'article L 600-5 du Code de l'urbanisme, issu de la loi du 13 juillet 2006 et modifié par l'ordonnance du 18 juillet 2013. En l'espèce, la Cour reconnaît la possible divisibilité du permis de construire contesté, en se référant à l'alinéa 1 de cet article, dans sa version antérieure à 2013 en vigueur au moment des faits, dont il ressort que, « *la juridiction administrative peut prononcer une annulation partielle de (l'autorisation d'urbanisme dont une partie est illégale)* ».

¹³ Mais, pour que l'annulation partielle soit prononcée dans ce cas, les éléments du projet doivent être divisibles fonctionnellement, ce que ne retient d'ailleurs pas la Cour. La notion de « divisibilité fonctionnelle », révélée par l'arrêt Commune de Grenoble et Communauté d'agglomération Grenoble Alpes Métropole (C.E. Sect., 17 juillet 2009, *Rec. CE*, p.270), est appréhendée par une formule type reprise avec constance depuis l'arrêt précité Fritot du 1^{er} mars 2013 et dont l'espèce se fait particulièrement l'écho. Ainsi, « *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, 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 ». Cette référence, au lieu de conduire la Cour à reconnaître la divisibilité fonctionnelle du projet, l'amène au contraire à l'exclure de son argumentation. En toute logique, il paraît difficile de concevoir la construction des places contestées séparément de celle des 35 maisons groupées. Pour annuler partiellement le permis de construire, le juge doit alors se fonder sur le second alinéa dudit article L 600-5.

B- Une annulation liée à l'illégalité d'une partie identifiable de l'acte

14

Ayant écarté la divisibilité, la Cour envisage un second cas d'annulation partielle qui est conditionnée par l'illégalité d'une partie identifiable du projet. A cet égard, elle relève « *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* ».

15

Son raisonnement, conforme à celui de la jurisprudence Fritot (*préc.*), procède d'une double analyse, dont il résulte que l'annulation partielle est liée à l'illégalité d'une « *partie identifiable du projet* », indépendamment de son caractère divisible, et qu'elle est conditionnée par l'élaboration, dans un délai déterminé, d'un permis de construire modificatif, à des fins de régularisation (V., M. Le Coq, *Annulation partielle des autorisations d'urbanisme, AJDA 2014, p.1191*), ce qui lui permet d'annuler le jugement du tribunal administratif de Grenoble du 14 novembre 2013, par lequel est prononcée l'annulation totale du permis de construire litigieux. Son argumentation est claire et mathématique. 10 des 86 places de stationnement prévues pour les 35 maisons groupées autorisées par le permis contesté ne respectent pas les dispositions de l'article UD 12 du PLU qui précisent les dimensions des places de stationnement et en fixent le nombre en fonction des caractéristiques des constructions. Selon la Cour, cette irrégularité « *concerne une partie identifiable du projet et devait conduire à une annulation partielle du permis de construire en application de l'article L 600-5 du code de l'urbanisme* ».

16

La notion d'indivisibilité est appréhendée, dans ce cas, selon une approche matérielle. Le juge n'envisage plus la fonctionnalité des éléments du projet pour en déduire la divisibilité. Au contraire, il tient compte de l'autorisation d'urbanisme dans sa globalité, pour en ôter

les parties illégales, celles qui n'affectent qu'un aspect du projet (C.E. 1^{er} mars 2013, Fritot, *préc.*). Ainsi, les places de stationnement dont la réalisation est projetée constituent des « *parties identifiables du projet* ». Tout en étant des éléments individualisés - chaque place étant déterminée spécifiquement par le permis de construire -, elles sont toutes dépendantes de la réalisation des constructions des maisons qui ont été autorisées par le document contesté.

17

Aussi la Cour insiste-t-elle sur le fait que la partie illégale du projet doit pouvoir faire l'objet d'un permis modificatif, conformément à l'article L 600-5 du Code de l'urbanisme. A cet égard, elle énonce « *que le vice affectant trois des places de stationnement requises par le projet (...) n'affecte qu'une partie identifiable du projet, qui peut être régularisée par un permis modificatif* ». Or, les modifications du permis de construire ne peuvent être effectuées que sous certaines conditions. Elles supposent, en particulier, que les travaux autorisés par le permis initial ne soient pas achevés. Sur ce point, il convient de souligner que, dès lors que la juridiction administrative n'est pas tenue de procéder à une mesure d'instruction pour vérifier le non achèvement des constructions, il est relativement aisé pour le bénéficiaire du permis, d'établir cet état de fait pour bénéficier d'une décision d'annulation partielle qui lui est, en définitive, plus favorable que l'annulation totale. Aussi, les modifications ne seront réalisées que si elles sont limitées. Elles ne doivent pas être regardées, « *par leur nature et leur ampleur, comme remettant en cause (la) conception générale* » du projet (C.E. 1^{er} octobre 2015, Commune de Toulouse, *préc.* ; C.E. 9 avril 2014, Commune de Saint-Martin-Le-Vinoux, Rec. CE, p.827) . Parfois, le juge impose un délai pour procéder aux modifications (V., délai de 3 mois pour régulariser le permis : C.A.A. Nantes, 17 avril 2015, N° 14NT00537) . Au demeurant, la technique de l'annulation partielle sous-tend une modalité d'annulation qui laisse transparaître un large pouvoir d'appréciation du juge.

2- L'annulation d'une inclusion, traduction de l'imperium du juge

18

Pour supprimer certaines dispositions du permis de construire, la Cour administrative d'appel, en l'espèce, recourt à une modalité d'annulation particulière qu'est l'annulation « *en tant que* » (A). Cette technique contentieuse induit un contrôle juridictionnel sur la légalité interne (B).

A- L'annulation « en tant que », une modalité d'anéantissement de certaines dispositions de l'acte

19

Le juge se réfère en principe à deux modalités d'annulation partielle : l'annulation « *en tant que* » et l'annulation « *en tant que ne pas* ». Si l'une et l'autre renvoient à des hypothèses distinctes (a), la juridiction d'appel fait le choix de la première d'entre elles en menant une analyse juridique approfondie, empreinte de pragmatisme (b).

a- Les modalités d'annulation « *en tant que* » et « *en tant que ne pas* »

20

Ces deux modalités d'annulation permettent tant une annulation d'exclusion qu'une annulation d'inclusion. L'une et l'autre impliquent, selon leur caractère exprès ou implicite, une annulation « *en tant que* » et une annulation « *en tant que ne pas* ». L'exclusion concerne l'hypothèse où quelque chose est mis à l'écart soit expressément, soit implicitement ; dans ce cas, l'exclusion est volontaire ou résulte d'une omission, d'un non-dit. Inversement, l'inclusion implique nécessairement la prise en compte de quelque chose par l'acte. Cette appréhension est alors explicite ou implicite - elle s'analyse, dans ce cas, en des présupposés ou des non-dits, présents dans le discours juridique (C. Ballandras-Rozet, L'annulation des exclusions par le juge administratif. L'apport de l'analyse logique à la compréhension des mécanismes contentieux, *RRJ* 2007, p.327).

21

Il apparaît que l'exclusion et l'inclusion présentent des caractéristiques similaires qui sont liées à leur nature explicite ou non. C'est elle qui conditionne l'application de l'annulation « *en tant que* » et de l'annulation « *en tant que ne pas* ». En cas d'exclusion ou d'inclusion implicite, l'annulation « *en tant que ne pas* » est retenue, alors que l'annulation « *en tant que* » s'applique dès lors que l'exclusion ou l'inclusion est explicite.

b- Le choix de l'annulation « *en tant que* »

22

L'espèce illustre la mise en œuvre de l'annulation « *en tant que* » d'une inclusion, en retenant que « *le permis de construire délivré le 8 décembre 2010 à la société P. G. et associés est annulé en tant que trois des places de stationnement requises par le projet ne respectent pas les dimensions imposées par l'article UD 12 du règlement du plan local d'urbanisme* ».

23

La solution ainsi prononcée par le juge témoigne d'une analyse empreinte d'une rigueur arithmétique dont la logique conduit à calculer le nombre minimum de places de parking qui doit être prévu par le projet, au regard des textes (article UD 12 du règlement du PLU et article L 123-1-13 C.urba.), de manière à déterminer si certaines d'entre elles dont les dimensions sont inférieures à celles fixées par l'article UD 12, correspondent aux places qui doivent être nécessairement créées ou si, au contraire, elles apparaissent comme des places supplémentaires qui ne sont pas exigées par les textes. Il

ressort de cette analyse que sur les 86 places de stationnement prévues par le projet, 10 d'entre elles mesurent 5, 25 mètres, alors que l'article UD 12 impose une longueur de 5, 50 mètres. Or, dès lors que 7 des 35 logements du projet sont des logements sociaux, qu'est exigé un minimum de 2 places par logement et une place visiteurs pour 2 logements et seulement une place par logement social, le projet n'était contraint de prévoir que 79 places. Par conséquent, seules 3 places ne respectent pas les dimensions prévues par l'article UD 12. Ce calcul mathématique vient à l'appui de l'argumentation du juge et s'impose comme une justification de l'annulation « *en tant que* ». Grâce à lui, est identifiée la partie illégale du projet dont l'annulation est prononcée.

24

Cette approche arithmétique sert de fondement à l'analyse de la Cour, en clarifiant le lien de dépendance qui unit la notion de « *partie identifiable du projet* » dont la régularisation est possible par un permis modificatif, et l'annulation « *en tant que* ». Ainsi révélée, cette mise en relation implique l'annulation partielle dont la portée spécifique, selon Mme Bergeal, conduit, en principe, « *à la restriction des effets de l'acte, soit dans son étendue géographique, soit dans son champ d'application temporel, soit par amputation directe de certaines de ces dispositions* » (concl. sous C.E. Sect., 13 mars 1998, Fédération nationale des sociétés d'économie mixte, *Rec. CE*, p.74) . Il est vrai qu'en déclarant illégales les dispositions du permis de construire qui fixent les dimensions des places à 5, 25 mètres, l'arrêt limite la portée de l'acte contesté. Il procède à l'exclusion de ce qui est inclut dans la décision administrative. Certes, cette amputation est ciblée et restreinte, en l'espèce, mais elle est d'ampleur différente suivant l'illégalité relevée, et peut parfois concerner l'ensemble d'un décret sans pour autant affecter la procédure de classement d'un site (C.E. 28 décembre 1992, Monti-Rossi, n° 100947, T. Rec. CE, p. 1128) .

25

Ainsi, l'annulation « *en tant que* » d'une inclusion se distingue de l'annulation d'exclusion qui aboutit, au contraire, à l'extension du champ d'application de la décision, qu'il s'agisse d'une annulation « *en tant que* » (C.E. Ass., 16 décembre 2005, Groupement forestier des ventes de Nonant, n° 261646, Rec. CE, p. 583) ou d'une annulation « *en tant que ne pas* » (C.E. Ass., 29 juin 2001, Vassilikiotis, n° 213229, Rec. CE, p. 303 ; C.E. Sect., 25 février 2005, Mme Barbier, n° 253593, Rec. CE, p. 81) . Elle suppose un large pouvoir d'appréciation du juge.

B- Le contrôle du juge administratif sur la légalité interne

26

L'annulation « *en tant que* » des dispositions du permis de construire contraires aux dispositions de l'article UD 12 du PLU, permet à la Cour d'exercer pleinement son office jusqu'à contrôler la légalité interne de l'autorisation d'urbanisme contestée, alors même que l'annulation partielle n'est pour elle qu'une simple faculté (C.E. 15 octobre 2014, SCI des Fins et commune d'Annecy, n° 359175, Rec. CE, p. 912; v., R. Thiele, *Annulations partielles et annulations conditionnelles, op. cit.*). Sans doute perçoit-on une certaine audace dans l'investigation à laquelle se livre le juge pour prendre sa décision, indépendamment des contraintes de procédure contentieuse. Il est vrai que la règle *non ultra petita* qui interdit à la juridiction administrative de statuer au-delà de ce qui lui est demandé, limitent son pouvoir juridictionnel à l'analyse des seuls éléments d'illégalité soulevés dans les conclusions de la requête, sauf à considérer les moyens d'ordre public. Dans ces conditions, l'annulation partielle sera prononcée dès lors que le vice ne touche que certaines dispositions du texte. Si les conclusions des parties soutiennent l'illégalité de l'ensemble de l'acte, l'annulation totale pourra être retenue, en dépit de sa divisibilité. Pour autant, l'annulation partielle sera prononcée dès lors que certains éléments d'illégalité sont relevés, alors même que les conclusions tendent à l'annulation totale (V., en ce sens : C.E. 22 janvier 1971, Dame Benoist d'Anthenay, *Rec. CE*, p. 67 ; C.E. Ass., 20 novembre 1981, Association pour la protection de la vallée de l'Ubaye, n° 20710, Rec. CE, p. 429). En revanche, l'indivisibilité commande nécessairement l'annulation totale, que les moyens soulevés visent à l'anéantissement d'une portion ou de l'ensemble du texte. Les parties doivent toutefois veiller à ne pas limiter leur requête à la disparition des seules dispositions altérées, pour ne pas se heurter à une décision de rejet de la part du juge, lequel ne peut statuer *ultra petita* (C.E. Sect., 2 avril 1954, Delles Thévenot et Saumont, *préc.*).

27

Indépendamment de ces contraintes procédurales, la Cour exerce son office en vérifiant tant la légalité externe (C.E. 27 novembre 2013, Association Bois-Guillaume Réflexion, n° 358765, Rec. CE, p. 885) que la légalité interne de l'acte, sans pour autant aller jusqu'à contrôler la qualification juridique des faits (C.E. 4 avril 1914, Gomel, *Rec. CE*, p. 488). Après avoir écarté les fins de non-recevoir pour absence de qualité du gérant à agir en justice et pour demande tardive, les moyens de légalité externe pour incompétence, vice de forme, et l'exception d'illégalité du plan local d'urbanisme, la Cour se livre à un contrôle de légalité interne du permis de construire, en rejetant le moyen tiré de ce que l'autorisation d'urbanisme contestée serait entachée d'une erreur manifeste d'appréciation au regard de l'article R 111-2 du Code de l'urbanisme. Surtout, c'est en confrontant les dispositions du permis de construire au règlement du PLU et à l'article L 600-5 dudit code, que la Cour relève l'erreur de

droit commise par le tribunal administratif qui a prononcé l'annulation totale de l'acte contesté, au lieu de retenir l'annulation partielle « *en tant que* ».

28

Par sa décision, la Cour prononce une annulation conditionnelle qui est liée à la régularisation du permis de construire. Si son office paraît s'exercer pleinement, il se limite toutefois à l'acte litigieux, sans aller jusqu'à apprécier la légalité du permis modificatif, dans l'instance en cours, ce que permet désormais l'article L 600-5-1 du Code de l'urbanisme.