

# Un permis de construire irrégulier peut être annulé totalement ou partiellement

## Lire les conclusions de :

**Jean-Paul Vallecchia**

Conclusions du rapporteur public

## Lire les commentaires de :

**Laura Delimard**

Annulation totale ou partielle d'un permis de construire et permis modificatif

## DÉCISION DE JUSTICE

---

CAA Lyon, 1ère chambre – N° 14LY01513 – Coopérative drômoise de céréales /  
Commune de Cabeuil – 26 janvier 2016 – C+ [↗](#)

Requête jointe : 14LY01536

## INDEX

---

### Mots-clés

Permis de construire, Règles de procédure contentieuse spéciales, Annulation totale ou partielle, Régularisation, Permis modificatif, Appel, Effet dévolutif, L.600-5 du code de l'urbanisme

### Rubriques

Urbanisme et environnement

Résumé Conclusions du rapporteur public Note universitaire

## Résumé

<sup>1</sup> L'atteinte à la sécurité publique d'un projet d'urbanisme est une illégalité non régularisable par un permis modificatif de l'autorité compétente. Cette irrégularité entraîne l'annulation totale du permis de construire délivré.

<sup>2</sup> La Cour est saisie, en appel, d'un litige relatif à un permis de construire annulé en totalité par le tribunal administratif pour trois motifs. La Cour invalide deux des motifs retenus et n'en valide qu'un seul : elle considère, dans un premier temps, que le dossier du projet est incomplet, faute de préciser les modalités de raccordement du projet au réseau d'électricité, et, dans un second temps, que cette insuffisance, qui a faussé l'appréciation portée par l'autorité administrative sur la conformité du projet à la réglementation applicable, est de nature à entacher d'illégalité le permis de construire (1). Cependant, il résulte des dispositions de l'article L600-5 du code de l'urbanisme que le juge administratif peut 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 permis modificatif de l'autorité compétente, sans qu'il soit nécessaire que la partie illégale du projet soit divisible du reste de ce projet. Or, le seul motif jugé fondé par la Cour ne pouvait entraîner qu'une annulation partielle du permis de construire (2). Ainsi, il convenait de rechercher, grâce à l'effet dévolutif de l'appel, si l'un des autres moyens soulevés en première instance était de nature à justifier l'annulation totale prononcée par le tribunal administratif. La Cour a estimé que la circonstance que la délivrance du permis de construire contesté était susceptible de porter atteinte à la sécurité publique en raison de la desserte insuffisante, en méconnaissance de l'article R111-2 du code de l'urbanisme, était de nature à en justifier une annulation totale.

1. La Cour fait une application des critères définis par le Conseil d'Etat dans CE, 2<sup>ème</sup> et 7<sup>ème</sup> sous-sections réunies, 23 décembre 2015, L. et autres, N° 393134
2. Voir en ce sens CE, 6<sup>ème</sup> et 1<sup>ère</sup> sous-sections réunies, 1<sup>er</sup> octobre 2015, Commune de Toulouse, N° 374338

# Conclusions du rapporteur public

**Jean-Paul Vallecchia**

Rapporteur public à la cour administrative d'appel de Lyon

DOI : [10.35562/alyoda.6231](https://doi.org/10.35562/alyoda.6231)

## **Sens des conclusions**

*Rejet au fond des requêtes d'appel de la Coopérative Drômoise de Céréales et de la Commune de Chabeuil contre le jugement n°s 1005711, 1100179 et 1101425 du 18 mars 2014 du Tribunal Administratif de Grenoble. Infirmer de deux des trois motifs d'annulation retenus par les premiers juges (classement du secteur des Barrachines en zone UIb du PLU par délibération du 19 décembre 2005 - application du règlement de la zone NC de l'ancien POS redevenu applicable). L'insuffisance du dossier de demande de permis (indications du plan de masse sur les raccordements aux réseaux) pourrait faire l'objet d'une régularisation (article L.600-5-1 du Code de l'Urbanisme). Toutefois, un autre moyen d'annulation doit être retenu, celui de l'insuffisance de la desserte routière du projet (article R.111-2 du Code de l'Urbanisme).*

## **La société coopérative agricole dénommée Coopérative**

**Drômoise de Céréales** exerçait son activité de stockage des récoltes en vue de leur commercialisation sur deux sites situés sur le territoire de la Commune de Chabeuil, dans la Drôme, l'un à Chabeuil-Sud, sur la zone artisanale de la Commune, l'autre à Chabeuil-Perrier, chaque site étant équipé d'un silo de stockage, celui de Chabeuil Sud ayant une capacité de 6.865 tonnes et celui de Chabeuil-Perrier de 8.730 tonnes.

La progression de l'urbanisation et l'aménagement des infrastructures routières, le sous-dimensionnement des silos en question, ont conduit la Coopérative Drômoise de Céréales, en concertation avec la Commune de Chabeuil, à envisager un déplacement et un regroupement de ces silos vers la périphérie ainsi qu'une augmentation de leur capacité.

Dans cette perspective, la société coopérative a acquis une parcelle de terrain cadastrée XB 47 sur le site dit des Barrachines pour la collecte et le stockage des céréales et oléo-protéagineux et pour la fabrication d'aliments biologiques pour les animaux, la capacité totale de stockage envisagée étant portée à 61.290 m<sup>3</sup>.

Ce projet relevant de la législation des Installations Classées pour la Protection de l'Environnement (ICPE), la Coopérative Drômoise de Céréales a déposé, le 20 juillet 2010, auprès de la Préfecture de la Drôme, un dossier de demande d'autorisation d'exploitation.

7 Après une enquête publique qui s'est déroulée du 28 février au 1<sup>er</sup> avril 2011 et un avis favorable du commissaire enquêteur, le Préfet de la Drôme a délivré cette autorisation d'exploiter au titre des ICPE par arrêté du 6 octobre 2011.

8 Préalablement à cette demande d'autorisation d'exploiter, la Coopérative Drômoise de Céréales avait déposé, le 16 avril 2009, dans les services de la Commune, une demande de permis de construire qui avait été accordée par le Maire de Chabeuil le 7 juillet suivant.

9 **Ce permis de construire initial du 7 juillet 2009** ayant été contesté par des voisins du projet, M. et Mme L., le Maire de Chabeuil a, dans un premier temps, retiré le permis initialement accordé, puis **retiré le retrait par décision du 17 février 2010** du fait des éclaircissements apportés par la société pétitionnaire, ce qui, finalement, a conduit les époux L. à engager un contentieux devant la juridiction administrative.

10 Toutefois, la Coopérative Drômoise de Céréales voulant sécuriser juridiquement son opération, a demandé au Maire de Chabeuil de retirer sa décision (de retrait du retrait) du 17 février 2010, ce qui lui fût accordé le 29 juin 2010.

11 Une nouvelle demande de permis a alors été déposée le 8 juillet 2010 et un **nouveau permis accordé le 21 octobre 2010.**

12 **Un permis modificatif** a en outre été accordé pour la même opération à la demande de la Coopérative Drômoise de Céréales par **arrêté du Maire de Chabeuil du 30 novembre 2010.**

13 **Ces deux permis de construire ont été contestés** devant le Tribunal Administratif de Grenoble par M. et Mme R. et L. et par l'Association pour la Sauvegarde et la Mise en Valeur de la RD 538 et de la Campagne Environnante entre Chabeuil et Montelieu ainsi que par l'Association Vivre à Chabeuil, cette dernière ne s'étant pourvue que contre le permis de construire du 21 octobre 2010.

14 **Par jugement n°s 1005711, 1100179 et 1101425 du 18 mars 2014** rendu par les magistrats de la 5<sup>ème</sup> chambre du Tribunal Administratif de Grenoble, ont été annulés les permis de construire délivrés les 21 octobre et 30 novembre 2010 par le Maire de Chabeuil à la Coopérative Drômoise de Céréales.

15 Après avoir admis l'intérêt pour agir de l'Association pour la Sauvegarde et la Mise en Valeur de la RD 538 et de la Campagne Environnante entre Chabeuil et Montelieu et la qualité pour agir du Président de l'Association Vivre à Chabeuil, les premiers juges ont considéré, d'une part, que la composition des dossiers de demandes de permis de construire n'était pas conforme aux dispositions de l'article R.431-9 du Code de l'Urbanisme, les plans de masse des deux

dossiers ne permettant pas de connaître les modalités de raccordement aux réseaux publics, et de l'article R.431-8 du même Code, la notice architecturale, les documents graphiques et l'étude d'impact sur le voisinage jointe aux deux dossiers ne permettant pas d'apprécier l'insertion du projet par rapport aux paysages environnants, et les premiers juges ont considéré d'autre part, que le classement, par délibération du Conseil Municipal de Chabeuil du 19 décembre 2005 portant révision du POS de la Commune et transformation en PLU, du secteur des Barrachines, essentiellement agricole et non raccordé aux réseaux publics, en zone UIb, était illégal, et que l'ancien POS classant le terrain d'assiette du projet en zone NC les permis de construire litigieux ne pouvaient en conséquence être délivrés, le projet étant, en outre, contraire, selon les premiers juges, aux dispositions de l'article NC 3.2 du règlement de l'ancien POS, la desserte du projet n'étant assurée que par une voie d'une largeur de 4, 20 m, insuffisante pour la desserte par des poids lourds, et la Commune envisageant certes des travaux d'élargissement à 6 m de cette voie mais sans certitude sur la date de leur réalisation.

**16 La société Coopérative Drômoise de Céréales et la Commune de Chabeuil relèvent appel de ce jugement d'annulation par deux requêtes distinctes.**

**17** Il faut préalablement préciser que le projet de la Coopérative Drômoise de Céréales fonctionne depuis 2013.

**18 Si la régularité du jugement** attaqué est mise en cause, notamment au travers de sa motivation, d'une contradiction de termes (ceux de secteur et de zone) et de la formulation habituelle utilisée en contentieux de l'urbanisme pour l'application de l'article L600-4-1 du Code de l'Urbanisme, la seule lecture du jugement vous permettra de passer outre cette critique initiale.

**19** La question de la recevabilité des demandes de premières instances a donné lieu à la communication d'un Moyen d'Ordre Public (MOP) pour ce qui concerne le respect, par les époux L., voisins de l'équipement réalisé par la Coopérative Drômoise de Céréales, et par l'Association pour la Sauvegarde et la Mise en Valeur de la Route Départementale 538 et de la Campagne Environnante, des formalités de notification prescrites par l'article R600-1 du Code de l'Urbanisme. Ces justifications ont été communiquées et réceptionnées par la Cour le 20 novembre 2015. Les notifications en cause ont été réalisées par lettres recommandées avec accusés de réception du 16 décembre 2010 pour le permis initial et du 12 janvier 2011 pour le permis modificatif.

**20 Par ailleurs la question l'intérêt pour agir de l'Association Vivre à Chabeuil est toujours discutée en appel.**

21 La modification des statuts de l'association le 27 juillet 2011, qui est postérieure à la demande de première instance, ne peut être prise en compte ([Conseil d'Etat n° 123316 du 24 octobre 1994 Commune de la Tour de Meix](#)) . Quoiqu'il en soit, bien que l'objet de cette association ne fasse pas explicitement référence au domaine de l'urbanisme, la seule référence à la préservation et à l'amélioration de la qualité de vie nous paraît suffisante pour admettre son intérêt à agir (voyez sur ce point [Conseil d'Etat n° 260153 du 26 janvier 2004 Communauté de Défense du Quartier des Sourcières](#)).

22 **Sur le fond de l'affaire**, c'est tout d'abord le motif d'annulation fondé sur les articles R431-8 et 9 du Code de l'Urbanisme qu'il faut examiner.

23 Rappelons ici que la question du contenu d'un dossier de demande de permis de construire constitue une question de légalité interne ([Conseil d'Etat n° 90058 du 9 décembre 1992](#)).

24 **Pour ce qui est des éléments d'information relatifs aux réseaux publics et figurant au plan de masse**, le document graphique intitulé « détails d'accès » mentionne, dans les deux dossiers de demande de permis, initial et modificatif, les points de raccordement aux réseaux d'électricité, d'eau potable et de téléphone et précise également la situation de la galerie d'eau potable à l'entrée du site. Les modalités de raccordement dont il est question dans l'article R431-9 du Code de l'Urbanisme nous paraissent ici réalisées mais uniquement pour les réseaux publics qui sont cités. En revanche, rien n'est dit concernant le réseau d'évacuation des eaux usées et des eaux pluviales (voyez sur ce point l'arrêt de la [CAA de Lyon N° 12LY00672 du 18 décembre 2012](#) et la [décision du Conseil d'Etat n° 343179 du 11 janvier 2013 Société GAEC Les Cabrils](#)) . Comme nous le verrons plus loin, le Rapport de Présentation du PLU précise qu'il s'agit d'une zone d'assainissement individuel et cela est confirmé par l'article UI4-2 du règlement du PLU. Toutefois, eu égard à l'importance du projet, il aurait fallu que le plan de masse donne des indications sur les modalités de traitement de ces eaux, ce qu'il ne fait pas, et ce qui nous paraît constituer une insuffisance ; insuffisance pouvant cependant être facilement régularisée, le cas échéant, par un permis modificatif sur le fondement de l'article L600-5-1 du Code de l'Urbanisme.

25 **Pour ce qui est du volet paysager**, l'insuffisance du dossier ne nous paraît pas avérée, loin s'en faut : nous y trouvons, des vues aériennes, de très nombreuses photographies balayant tout l'environnement de l'emprise foncière du projet, les perspectives du bâtiment sous différents angles, des photomontages permettant d'apprécier l'impact des silos et les barrières végétales permettant de diminuer cet impact sur l'environnement. Tout cela permettait assurément au Maire de Chabeuil de se prononcer en bonne

connaissance de cause sur la demande dont il était saisi (voyez sur ce point la décision du [Conseil d'Etat n° 254223 du 4 février 2004](#) et [l'arrêt de la Cour N° 12LY01760 du 5 février 2013](#)) . Sur ce second aspect des dossiers de demandes de permis vous ne pourrez, nous semble-t-il, suivre la position des premiers juges. D'autant plus que l'étude d'impact qui avait été produite dans le cadre de la procédure d'autorisation au titre des ICPE avait été jointe à la demande de permis de construire et contenait aussi de nombreux éléments d'appréciation à cet égard.

<sup>26</sup> **Le deuxième motif d'annulation retenu par les premiers juges** recouvre le classement en zone UIb, par le PLU approuvé le 19 décembre 2005, du secteur du terrain d'assiette du projet, lequel était auparavant classé en zone NC.

<sup>27</sup> Selon les dispositions de l'article R123-5 du Code de l'Urbanisme, peuvent être classés en zone urbaine « *les secteurs déjà urbanisés et les secteurs où les équipements publics existants ou en cours de réalisation ont une capacité suffisante pour desservir les constructions à implanter.* ».

<sup>28</sup> Dans l'affaire qui nous occupe il est clair que le secteur d'implantation du projet de la Coopérative Drômoise de Céréales, celui dit des Barrachines, qui, comme les photographies permettent de la constater, est une vaste plaine agricole, classée dans l'ancien POS en zone NC, ce secteur ne se situe pas en zone urbaine, mais il s'agissait, pour la Commune de Chabeuil, comme nous l'avons déjà dit, de sortir le complexe de la coopérative d'une situation trop centrale eu égard à son activité pour le déplacer en périphérie du territoire communal, et conforter ainsi tant la sécurité que le développement économique.

<sup>29</sup> Dans ce contexte, il s'agit donc de savoir si les équipements publics traditionnels, de voirie, d'eau, d'électricité et d'assainissement, existaient ou étaient en cours de réalisation sur ce secteur et si leurs capacités étaient suffisantes pour permettre un classement en zone urbaine.

<sup>30</sup> L'assainissement individuel que nous avons déjà évoqué ne semble pas constituer un obstacle infranchissable pour l'instauration d'un tel classement, à condition bien sûr que l'assainissement individuel soit autorisé : voyez sur ce point l'arrêt de la [CAA de Nantes N° 10NT00770 du 14 octobre 2011](#)

<sup>31</sup> Qu'en est-il concrètement ici ?

<sup>32</sup> La Route Départementale 538, dont l'une des associations requérantes porte le nom, borde le site. La voirie publique ne fait pas défaut. Il existe même, comme nous allons le voir, une voirie

secondaire desservant le projet. D'un point de vue global, sans examiner encore les contraintes du projet à cet égard, l'équipement en voies publiques ne fait pas défaut.

33 Pour l'eau, la Commune avait indiqué en première instance que le réseau arrivait au droit du terrain d'assiette du projet et cela a été confirmé ultérieurement par le devis que le Syndicat Intercommunal des Eaux de la Plaine de Valence a établi le 30 août 2010 et qui a été accepté.

34 Il en a été de même pour l'électricité, ERDF ayant établi un devis le 17 février 2011 et qui a aussi été accepté.

35 Ainsi, contrairement à ce qu'a relevé le Tribunal, il nous semble que les critères de classement en zone urbaine fixés par l'article R.123-5 du Code de l'Urbanisme étaient bien remplis et que le secteur des Barrachines pouvait bénéficier d'un classement en zone UIb.

36 Il y a en outre, dans cette affaire, une dimension de parti d'urbanisation et d'intérêt général, en raison de la situation antérieure des équipements de la coopérative dans une zone d'habitation et des nuisances que cette situation générait.

37 **Les premiers juges ne pouvaient donc pas**, à notre sens, après avoir retenu, à tort, l'exception d'illégalité du classement du secteur des Barrachines en zone UIb, faire application du règlement de la zone NC de l'ancien POS.

38 **Le seul motif d'annulation qui nous paraît devoir être confirmé** recouvre l'irrégularité de la composition du dossier de demande de permis au regard des indications devant figurer sur le plan de masse et, comme nous l'avons dit, cette irrégularité apparaît susceptible d'une régularisation par un permis modificatif sur le fondement de l'article L.600-5-1 du Code de l'Urbanisme, à condition toutefois qu'aucun autre moyen soulevé par les requérants, en première instance ou en appel, ne soit susceptible d'entraîner, malgré tout, l'annulation totale des permis de construire contestés : sur cette manière de procéder nous reportons à l'arrêt récent que vous avez rendu n° 014LY01001 du 1<sup>er</sup> décembre 2015

39 Or, il est un moyen, d'ailleurs traité par les premiers juges mais en application des dispositions de l'article NC 3-2 du règlement de l'ancien POS, celui fondé sur l'article R111-2 du Code de l'Urbanisme sous son volet de sécurité publique et tiré de l'insuffisance de la desserte routière du projet de la Coopérative Drômoise de Céréales par la voie communale 117 qui relie le terrain d'assiette du projet à la Route Départementale 538. Ce moyen est développé en appel, directement contre le permis de construire, par M. et Mme L. et par l'Association pour la Sauvegarde et la Mise en Valeur de la Route Départementale 538.

40 La largeur de cette voie communale varie entre 3, 60 m et 4, 20 m. Comme cela ressort des pièces de la procédure d'autorisation au titre des ICPE, et spécialement du rapport du commissaire enquêteur, le croisement des véhicules utilitaires, tels que les tracteurs et les poids-lourds, ne peuvent pas se croiser sur la voie, ce qui pose difficulté, notamment en période de trafic intense de ces véhicules en période de moisson.

41 Cette situation d'inadaptation de la voie communale 117 a d'ailleurs constitué le motif de retrait, le 2 octobre 2009, d'un précédent permis, délivré le 7 juillet 2009, par le Maire de Chabeuil pour le même projet, la voirie d'accès ayant été considérée comme ne pouvant assurer des conditions de sécurité satisfaisante pour les poids lourds, ne pouvant supporter le trafic généré par le projet et n'ayant pas la largeur minimale exigée par le SDIS pour accéder aux installations.

42 Des documents de la procédure d'autorisation au titre des installations classées que nous avons évoqués il ressort que le projet devrait générer, en moyenne, la circulation quotidienne de 12 poids-lourds et 3 véhicules légers, ce qui est important. Quant à la circulation des véhicules de lutte contre l'incendie, elle apparaît très sensible eu égard aux activités qui seront développées sur le site.

43 Les caractéristiques de la voie communale n° 07 paraissent bien constituer un problème de sécurité publique et même si la Commune de Chabeuil a engagé, postérieurement à la délivrance des permis, des travaux d'élargissement de cette voie, aucune certitude n'existe, à ce jour, quant à l'achèvement de ces travaux.

44 Dans ces conditions, ce moyen devant entraîner l'annulation totale des permis contestés, vous ne pourrez, si vous suivez cette analyse, que confirmer, mais sur un autre fondement, l'annulation prononcée en première instance.

45 **Par ces motifs nous concluons**, au rejet, dans toutes leurs conclusions, des deux requêtes d'appel présentée par la Coopérative Drômoise de Céréales et par la Commune de Chabeuil contre le jugement n°s 1005711, 1100179 et 1101425 du 18 mars 2014 du Tribunal Administratif de Grenoble, à ce que soit mise à la charge de la Coopérative Drômoise de Céréales 1500 euros pour l'Association Vivre à Chabeuil et 1500 euros pour, globalement, M. et Mme L. et l'Association de la Route Départementale 538, et à ce que soit mise à la charge de la Commune de Chabeuil les mêmes sommes pour les mêmes bénéficiaires.

# Note universitaire

## Annulation totale ou partielle d'un permis de construire et permis modificatif

**Laura Delimard**

Doctorante à l'Université Jean Moulin Lyon 3 - Equipe de droit public de Lyon

DOI : [10.35562/alyoda.6232](https://doi.org/10.35562/alyoda.6232)

- <sup>1</sup> *Dans cet arrêt commenté rendu le 26 janvier 2016, « Coopérative drômoise de céréales/ Commune de Chabeuil », la Cour administrative d'appel de Lyon revient sur le régime des annulations de permis de construire en précisant les conditions d'application de l'article L. 600-5 du code de l'urbanisme.*
- <sup>2</sup> L'intérêt de cet arrêt tient au fait qu'il précise les conditions de mise en œuvre de l'annulation partielle ou totale d'un permis de construire irrégulier. Saisi d'un recours pour excès de pouvoir contre une autorisation d'urbanisme illégale, le juge administratif peut, soit l'annuler dans son intégralité et prescrire, le cas échéant, les mesures d'exécution de sa décision, soit prononcer son annulation partielle. La Cour administrative d'appel a été saisie d'un litige relatif à un permis de construire annulé en totalité par le tribunal administratif. En l'espèce, les consorts, M. B...C..., Mme F...C..., l'Association pour la sauvegarde et la mise en valeur de la route départementale 538 et de la campagne environnante, et l'Association Vivre à Chabeuil ont saisi le tribunal administratif de Grenoble, afin d'obtenir l'annulation de l'arrêté par lequel le maire de la commune de Chabeuil a accordé à la Coopérative drômoise de céréales un permis de construire en vue de l'édification d'un complexe composé de deux ensembles de stockage de céréales et d'une usine d'aliments pour animaux, et de l'arrêté du 30 novembre 2010 délivrant un permis de construire modificatif. Par un jugement en date du 18 mars 2014, les juges de première instance ont fait droit à la demande des requérants en prononçant l'annulation totale du permis de construire. La commune de Chabeuil a fait appel du jugement devant la Cour administrative de Lyon. Les magistrats lyonnais ont retenu le motif selon lequel le permis de construire était entaché d'illégalité, dans la mesure où le dossier du projet était incomplet. Ce dernier ne précisant pas les modalités de raccordement du projet au réseau d'électricité, cette insuffisance d'information a faussé l'appréciation portée par l'autorité administrative sur la conformité du projet à la réglementation applicable. La Cour a estimé que ce seul motif ne pouvait cependant qu'entraîner une annulation partielle du permis de construire. Puis, elle a recherché si l'un des autres moyens soulevés en première instance était de nature à justifier l'annulation totale prononcée par le tribunal administratif. Les juges d'appel ont estimé

que la délivrance du permis de construire contesté était susceptible de porter atteinte à la sécurité publique et que les dispositions de l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme avaient été méconnues, justifiant l'annulation totale de l'acte.

<sup>3</sup> La décision adoptée par les juges d'appel met en œuvre le pouvoir d'annulation partielle du juge administratif en matière d'urbanisme. La décision permet de faire le point sur le mécanisme qui permet d'éviter l'annulation totale d'une autorisation d'urbanisme, pourtant illégale (I). L'annulation partielle est acceptable sous certaines conditions. En particulier elle est subordonnée au fait que le permis de construire puisse être régularisé par un permis modificatif (II).

## I- La possibilité d'annulation partielle d'un permis de construire illégal réaffirmée

<sup>4</sup> Les dispositions de l'article L. 600-5 du code de l'urbanisme encadrent les pouvoirs du juge en matière d'annulation partielle des décisions d'urbanisme (A), entachées d'illégalité (B).

### A - L'application du mécanisme de l'annulation partielle prévu par les dispositions de l'article L. 600-5 du code de l'urbanisme

<sup>5</sup> Le mécanisme d'annulation partielle permet au juge administratif de confirmer la partie de l'autorisation qui ne souffre d'aucune illégalité et de limiter l'annulation du permis aux seules dispositions illégales, à charge pour le pétitionnaire de régulariser ensuite la partie du projet affectée d'illégalité. Autrement dit, il s'agit d'une solution pragmatique qui permet au titulaire d'un permis de construire attaqué d'éviter l'annulation de l'intégralité du permis dont une partie seulement est entachée d'une illégalité susceptible d'être régularisée. Ce sont les dispositions de l'article L. 600-5 du code de l'urbanisme, issu de la loi du 13 juillet 2006 portant « Engagement national pour le logement » qui octroie ce pouvoir aux juridictions administratives, dans la lignée des propositions du Rapport Pelletier, « Propositions pour une meilleure sécurité juridique des autorisations d'urbanisme » réalisé en janvier 2005, et dans le sillage de la jurisprudence classique. Cet article permet ainsi au juge administratif de prononcer l'annulation partielle d'une autorisation d'urbanisme et d'en permettre la régularisation par permis modificatif, lequel ne peut être délivré en cas d'achèvement de la construction. L'article L. 600-5 du code de l'urbanisme prévoit que : « *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 ». Les dispositions de cet article ont fait écho auprès des juges. C'est avec la décision « SNC Hôtel de la Bretonnerie » (CE, 23 février 2011, n° 325179) que le Conseil d'Etat a, pour la première fois, fait application de l'article L. 600-5 du code de l'urbanisme. Le Conseil d'Etat, dans sa décision du 1<sup>er</sup> mars 2013 (CE, 1<sup>er</sup> mars 2013, n° 350306), s'inscrit dans la stricte continuité de la jurisprudence « SNC Hôtel de la Bretonnerie ». Ici le Conseil d'Etat avait réaffirmé qu'est, régulière l'annulation partielle d'un permis de construire dès lors que l'illégalité en cause est susceptible d'être régularisable par un permis modificatif. Là, la haute juridiction précise les contours des conditions de l'annulation partielle d'un permis de construire, en distinguant à cet égard deux hypothèses, en fonction de la divisibilité ou non du projet. Plus récemment, par un arrêt important, « Commune de Toulouse » (CE, 1<sup>er</sup> octobre 2015, n° 374338), le Conseil d'Etat a clarifié les conditions d'application de l'article L. 600-5 du code de l'urbanisme en précisant que le juge administratif peut procéder à l'annulation partielle de l'autorisation d'urbanisme lorsque les conditions suivantes sont réunies :

- 6 - Le juge administratif doit constater qu'aucun moyen ne justifierait l'annulation complète de l'autorisation d'urbanisme litigieuse ;
- 7 - Le juge administratif doit vérifier que le vice affectant une partie du projet peut être régularisé par un permis modificatif ;
- 8 - Le juge administratif peut alors prononcer l'annulation partielle de l'autorisation d'urbanisme litigieuse, limitée à cette partie du projet susceptible d'être régularisée ;
- 9 - Le juge administratif peut fixer un délai dans lequel le titulaire du permis pourra en demander la régularisation par un permis modificatif.

10 Il appartient alors aux juges lyonnais d'apprécier si l'attribution d'un permis de construire sur la base d'un dossier incomplet est illégal.

## B - Le dossier incomplet du projet, entachant le permis de construire d'illégalité

11 La Cour administrative d'appel de Lyon a saisi l'occasion de cette affaire pour mettre en œuvre un mécanisme déjà reconnu par une jurisprudence constante, selon lequel seules les insuffisances substantielles du dossier peuvent justifier une annulation du permis. Dans cette décision, les juges lyonnais reviennent sur la notion de complétude du dossier de demande de permis de construire et celle de vice régularisable, au sens de l'article L. 600-5 du code de l'urbanisme. La Cour a considéré, d'une part, que le dossier du projet

était incomplet, faute de préciser les modalités de raccordement du projet au réseau d'électricité, et d'autre part, que cette insuffisance, qui a faussé l'appréciation portée par l'autorité administrative sur la conformité du projet à la réglementation applicable, est de nature à entacher d'illégalité le permis de construire. L'insuffisance du dossier de demande de permis de construire ne peut être régularisée au titre de l'article L. 600-5 du code de l'urbanisme (CAA Douai, 26 juin 2014, n° 13DA00034). Cette insuffisance, dès lors qu'elle n'était compensée par aucune autre pièce du dossier, présentait donc un caractère substantiel, de nature à entacher d'illégalité la décision litigieuse. Notons que cette solution a été envisagée à plusieurs reprises par les juges d'appel (CAA Lyon, 12 novembre 2013, n° 13LY00048; CAA Douai, 13 août 2012, n° 11DA01185 ; CAA Bordeaux, 27 mai 2010, n° 09BX01734). Cette solution a retenu l'attention du Conseil d'Etat, qui a estimé, dans un arrêt du 23 décembre 2015, que l'insuffisance d'un dossier de permis de construire n'entache d'illégalité l'autorisation d'urbanisme qu'à la seule condition que cette carence ait été de nature à induire en erreur les services instructeurs. Ainsi, même en présence d'une insuffisance avérée de la demande de permis de construire, le juge administratif peut être amené à valider l'autorisation de construire (CE, 23 décembre 2015, L. et autres n° 393134). Or, en l'espèce, le seul motif jugé fondé par la Cour administrative de Lyon ne pouvait entraîner qu'une annulation partielle du permis de construire. Cette solution, qui est tout à fait logique au regard du champ d'application de l'article L. 600-5, devrait *a priori* être systématiquement reprise en cas d'insuffisance du dossier de demande de permis. On ne manquera toutefois pas de noter que la Cour aurait pu donner une réponse différente si les requérants avaient fondé leur demande d'annulation partielle sur l'article L. 600-5-1, qui, lui est susceptible de s'appliquer à une irrégularité concernant l'ensemble du projet.

12

En l'espèce les juges lyonnais ont considéré que ce mécanisme d'annulation partielle ne peut s'appliquer. Pour prononcer l'annulation totale du permis de construire, la Cour a recherché, si l'un des autres moyens soulevés en première instance était de nature à justifier sa décision.

## II- L'impossible régularisation de l'illégalité d'un projet d'urbanisme par un permis modificatif, ou l'annulation totale de l'acte

13

La régularisation du permis modificatif peut intervenir si l'illégalité ne porte que sur une partie du projet, divisible et identifiable (A'). L'illégalité non régularisable par un permis modificatif quant à elle, entraîne l'annulation totale du permis de construire délivré (B').

## A - L'illégalité affectant une partie divisible et identifiable du projet

14

Dans sa décision, la Cour administrative d'appel de Lyon s'inspire des décisions antérieures du Conseil d'Etat dans lesquelles la haute juridiction s'est prononcée sur les possibilités de régularisation par un permis modificatif (CE, 1<sup>er</sup> octobre 2015, SCI Square de Jade, n° 374338), (CE, 1<sup>er</sup> octobre 2015, n° 374338) . Un permis modificatif peut intervenir afin de régulariser une autorisation d'urbanisme portant sur un projet dont seule une partie est viciée. Le juge administratif peut alors prononcer un délai fixe, au cours duquel le pétitionnaire s'engage à régulariser le permis initial. Le permis modificatif doit être sans influence sur la conception générale du projet initial (CE, sect., 26 juillet 1982, n° 23604), mais doit seulement permettre une correction mineure. Les juges lyonnais se sont livrés à une double réflexion concernant, d'une part, le critère de la divisibilité du projet et d'autre part, sur la partie identifiable du projet. Un projet est divisible lorsque les éléments de l'ensemble immobilier projeté auraient pu faire l'objet de permis de construire distincts en raison de leur « vocation fonctionnelle autonome » (CE, 17 juillet 2009, Commune de Grenoble, n° 301615) . Dans l'arrêt d'espèce, la Cour administrative d'appel de Lyon se fonde sur la décision du Conseil d'Etat *Fritot et autres c/ Ventis*, où la haute juridiction avait d'ores et déjà apporté certaines précisions quant aux critères de divisibilité et d'indivisibilité du permis de construire (CE, 1<sup>er</sup> mars 2013, n° 350306) . Le Conseil d'Etat distingue, à cet égard, deux hypothèses en fonction de la divisibilité ou non du projet. Le juge de l'excès de pouvoir peut procéder à l'annulation partielle d'un permis lorsque celui-ci est divisible. Dans ce cas, en effet, les éléments composant le projet litigieux ayant une vocation fonctionnelle autonome auraient pu faire, en raison de l'ampleur et de la complexité du projet, l'objet d'autorisations distinctes. Dans l'hypothèse où le projet litigieux est indivisible, et si l'illégalité affecte une partie identifiable du projet, cette partie peut être régularisée par un arrêté modificatif. Selon les termes de l'article L. 600-5 du code de l'urbanisme, l'illégalité ne doit affecter qu'une « partie identifiable » du projet. Il est cependant difficile de définir ce qu'est « une partie du projet » dès lors que le texte s'applique aux actes indivisibles. L'illégalité, interne ou externe, ne doit pas affecter la totalité du projet ou, comme l'a jugé le Conseil d'Etat dans sa décision du 9 avril 2014 (CE 9 avril 2014 n° 338363), « vicier le permis en son entier ».

15

La Cour administrative de Lyon s'est prononcée en ce sens, en réaffirmant que « *le juge administratif peut 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 permis modificatif de l'autorité*

*compétente, sans qu'il soit nécessaire que la partie illégale du projet soit divisible du reste de ce projet* ». Or, en l'espèce, la desserte insuffisante et l'absence de précisions concernant les modalités de raccordement du projet au réseau électrique, sont susceptibles de porter atteinte à la sécurité publique. L'illégalité est telle qu'un permis modificatif ne peut intervenir puisque l'irrégularité relevée concerne ici l'ensemble du projet.

## B - L'illégalité non régularisable par un permis modificatif d'un projet d'urbanisme : l'atteinte à la sécurité publique

16

La décision d'espèce met en lumière le cas où l'illégalité exclut l'intervention d'un permis modificatif. Même si un projet respecte toutes les règles fixées dans le plan local d'urbanisme (emprise, hauteur, aspect extérieur, par exemple), la délivrance du permis de construire peut-être refusée lorsqu'il existe un risque d'atteinte à la sécurité publique. L'article R. 111-2 du code de l'urbanisme prévoit que le permis de construire peut-être refusé, ou être délivré avec des prescriptions spéciales, lorsqu'il existe une possible atteinte à la sécurité publique. Le texte précise que le risque peut résulter de la situation des constructions projetées ou de leurs dimensions, de leur implantation à proximité d'autres installations, ou encore de leurs caractéristiques. Dans le cas d'espèce, la Cour administrative d'appel a relevé que l'illégalité n'était pas régularisable par un permis modificatif. Compte tenu des dimensions insuffisantes et, accessoirement, de l'état dégradé du revêtement, la voie communale reliant le terrain d'assiette du projet à la RD 538 ne permet pas d'assurer une desserte suffisante de la construction envisagée, de sorte que le projet constitue un risque pour la sécurité publique, en méconnaissance des termes de l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme. Cette atteinte était de nature à en justifier une annulation totale. La décision des juges lyonnais semble s'inscrire dans une logique de sécurité et de protection de la qualité de vie des habitants. Cette position n'est pas inédite. Le Conseil d'Etat a rappelé ces règles récemment, au sujet d'un permis de construire délivré à Saint-Malo (CE, 23 mars 2016, n° 390853). La haute juridiction a admis à plusieurs reprises l'atteinte à la salubrité ou sécurité publique, notamment en reconnaissant la légalité du refus d'un projet de construction d'un atelier de viande et d'abats près d'habitation (CE avril 11 avril 1986, n° 51580), en refusant un projet de porcherie près d'habitations, du terrain de jeux et du cimetière de la ville (CE 27 juillet 1990, n° 107256). Le Conseil d'Etat a également annulé une autorisation de construire sans prescription spéciale, dès lors que le mode d'assainissement proposé était insuffisant pour garantir la qualité d'une nappe alimentant une source d'eau potable (CE 25 juillet 1986, n° 41690).

17

En dépit de l'objectif clairement affiché par le législateur pour que l'annulation partielle soit d'usage fréquent en matière d'urbanisme, les juges lyonnais à travers cette espèce ont adopté une solution inverse en donnant l'illustration d'un vice qui ne peut être régularisé.