

2035

Ensemble immobilier unique et unicité de permis de construire

Synthèse rédigée par :

Emmanuel VITAL-DURAND,

avocat associé, cabinet Gide

La question est classique : un projet immobilier global peut-il faire l'objet de plusieurs permis de construire ? Et la réponse est connue : les bâtiments distincts mais qui présentent entre eux des liens physiques ou fonctionnels doivent faire l'objet d'un même permis. L'application du principe demeure cependant délicate et renvoie à la définition de l'ensemble immobilier unique, récemment illustrée par la jurisprudence.

Le juge administratif a dégagé le principe selon lequel « une construction constituée de plusieurs éléments formant, en raison des liens physiques ou fonctionnels entre eux, un ensemble immobilier unique, doit faire l'objet d'un seul permis de construire » (CE, sect., 17 juill. 2009, n° 301615, Commune de Grenoble : JurisData, n° 2009-005325 ; Rec. CE 2009, p. 270).

Cette solution n'était d'ailleurs pas totalement nouvelle, le Conseil d'État l'ayant précédemment retenue à propos de deux corps de bâtiment séparés au rez-de-chaussée par un passage couvert et comportant chacun une toiture indépendante, mais qui communiquaient à partir du premier étage et dont les logements étaient desservis par des circulations communes (CE, 25 sept. 1995, n° 120438, M^{me} Jeanine Y. V. pour une autre illustration récente : CAA Marseille 1^{er} juill. 2016, n° 14MA02535, Commune de Bolène : « il ressort des pièces du dossier que le projet immobilier en litige prévoit la réalisation de trois bâtiments distincts ayant des liens fonctionnels entre eux et notamment une voirie interne (...) ; que le réseau d'évacuation des eaux pluviales a fait l'objet d'une étude globale pour l'ensemble du projet (...) ; qu'enfin les conditions d'intégration paysagère des différents bâtiments ont été appréhendées de façon globale, ainsi que l'atteste la notice d'insertion dans l'environnement proche et lointain des bureaux de la communauté de communes, de la gendarmerie et des logements destinés aux gendarmes ; que, dans ces conditions, le projet constitue un ensemble immobilier unique, quand bien même il répond aux besoins de deux personnes publiques différentes »).

Cependant, cette règle s'efface « 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 ». La dérogation répondait à l'analyse du rapporteur public, J. Burguburu, selon laquelle « la seule circonstance que les travaux projetés s'inscriraient dans un même ensemble architectural ou conceptuel n'implique pas nécessairement le dépôt d'une demande de permis unique – à la condition que les constructions ne soient pas physiquement ou légalement nécessaires l'une à l'autre » (conclusions Julie Burguburu : RFD adm. 2009, p. 1021).

Suivant cette thèse, le Conseil d'État a donc admis, dans sa décision de 2009, que les éléments distincts d'un même ensemble immobilier soient soumis à des autorisations de construire distinctes, « 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 ».

Il s'ensuit que le dépôt de deux ou plusieurs permis pour un ensemble immobilier unique est envisageable lorsque les immeubles à édifier ont chacun une vocation propre, une autonomie juridique et que les services instructeurs sont en mesure de porter une appréciation globale sur l'ensemble du projet, en dépit de plusieurs dossiers de demande.

Tel est le cas pour la succession du permis de construire d'une dalle en béton destinée à recouvrir la voie ferrée d'une gare et du permis de construire des bâtiments à édifier sur la dalle, compte-tenu de l'autonomie des projets (CAA Bordeaux, 24 févr. 2015, n° 13BX00184 : « ces éléments, qui peuvent chacun remplir leur office sans l'autre, ont une vocation fonctionnelle autonome ; ainsi, et compte tenu tant de l'ampleur que de la complexité du projet, ces éléments pouvaient légalement donner lieu à des permis de construire distincts » ; CAA Paris, 6 juin 2014, n° 12PA03899, SCI Suchet Montmorency : « s'il ressort des pièces du dossier que le programme immobilier élaboré sur le site de l'ancienne gare d'Auteuil a donné lieu à une conception globale, il se compose de quatre immeubles d'habitation dont deux sont destinés au logement locatif social et à une crèche, à réaliser sous la maîtrise d'ouvrage de Paris Habitat OPH, et dont les deux autres, à réaliser sous la maîtrise d'ouvrage de la société Cogedim Résidence, sont pour l'essentiel destinés à l'accession à la propriété ; qu'ainsi, outre que ce programme est d'une ampleur certaine et d'une relative complexité, il comporte deux éléments ayant une vocation fonctionnelle autonome, relevant chacun d'un maître d'ouvrage propre ; que ni la présence d'une rampe d'accès unique aux parkings souterrains, qui doit donner lieu, aux termes des permis de construire modificatifs délivrés le 19 juin 2013, à une servitude de passage, (...), ni le fait qu'un itinéraire d'accès 'pompiers' soit implanté sur

l'emprise de l'un des terrains issus de la division au bénéfice de l'ensemble du site, ne suffisent à remettre en cause la vocation fonctionnelle autonome des deux aspects du programme ; qu'il ressort du dossier, par ailleurs, que l'administration, saisie concomitamment des demandes de permis de construire qui comportaient de nombreux éléments communs et se référaient l'un à l'autre, a été mise à même de vérifier que, globalement, la délivrance de permis de construire distincts permettait de garantir un respect des règles et intérêts généraux identique à celui qu'aurait assuré la délivrance d'un permis de construire unique (...) ».

Il en va de même pour le réaménagement du site de la Samaritaine, qui « a donné lieu à une conception globale et a été conduit par un maître d'ouvrage unique », mais qui « toutefois constitue une opération complexe et de grande ampleur ; se compose de deux îlots immobiliers distincts séparés par la voie publique, qui ont chacun une vocation fonctionnelle autonome », en dépit de « la présence d'une passerelle entre les deux bâtiments et d'une crèche pouvant servir aux habitants des deux bâtiments » (CE, 19 juin 2015, n° 387061 et 387768, Société Grands Magasins de la Samaritaine - Maison Ernest Cognacq : JurisData n° 2015-014824 ; Rec. CE 2015, tables p. 911 ; JCP A 2015, 2013, chron. R. Vandermeeren). Deux permis distincts pouvaient donc être présentés pour cette opération.

Dans cet emblématique dossier, le rapporteur public avait souligné, dans un très louable souci didactique, que « les bâtiments sont dissociables physiquement - ils sont séparés par la rue Baillet, même s'ils sont reliés par des passerelles - ; fonctionnellement - ils abritent des activités différenciées (...) - ; et juridiquement. À cet égard, les circonstances qu'il y ait un seul maître d'ouvrage et que le projet ait, dans son ensemble, été rendu possible en raison d'une révision du règlement du PLU de Paris sont inopérantes. Pour qu'on puisse parler d'indivisibilité légale, il faudrait que les constructions soient légalement nécessaires l'une à l'autre, ce qui n'est pas le cas. Enfin, il nous semble que la ville de Paris a pu porter une appréciation globale sur le projet, a pu vérifier que le respect des règles et des intérêts généraux était garanti par deux permis distincts comme il l'aurait été par un seul permis. Ainsi, les deux demandes de permis ont été déposées en même temps et comportaient chacune le même dossier de présentation de l'intégralité du projet. Ces demandes ont été instruites ensemble, les organismes et services consultés ont été saisis simultanément des deux dossiers et les deux permis de construire ont été délivrés en même temps » (conclusions Xavier Domino : RFD adm. 2015, p. 805).

La qualification d'ensemble immobilier unique est par ailleurs indifférente à l'existence d'une seule unité foncière.

Dans le cadre d'un projet de centrale éolienne, une association contestait l'arrêté délivré par le préfet de la Creuse, accordant un permis pour trois aérogénérateurs dans une commune, et deux aérogénérateurs dans une autre commune.

La cour administrative d'appel de Bordeaux avait censuré cet arrêt en se fondant sur le lien fonctionnel entre les éoliennes et le poste de livraison – dont le permis avait été refusé – pour en déduire que l'ensemble de ces constructions (les aérogénérateurs et le poste)

constituaient un projet unique et aurait dû faire l'objet d'une autorisation commune. Le Conseil d'État censure cette analyse en considérant que « le permis de construire a pour seul objet de s'assurer de la conformité des travaux qu'il autorise avec la législation et la réglementation d'urbanisme ; qu'il suit de là que, lorsque deux constructions sont distinctes, la seule circonstance que l'une ne pourrait fonctionner ou être exploitée sans l'autre, au regard de considérations d'ordre technique ou économique et non au regard des règles d'urbanisme, ne suffit pas à caractériser un ensemble immobilier unique » devant faire l'objet d'un même permis (CE, 12 oct. 2016, n° 391092, Société WPD Energie 21 Limousin : JurisData n° 2016-021474 ; JCP A 2016, act. 816).

Il s'ensuit que « pour estimer que le préfet ne pouvait autoriser la construction des cinq éoliennes alors qu'il refusait par ailleurs le permis de construire le poste de livraison indispensable à leur fonctionnement, la cour s'est fondée sur la circonstance que si un aérogénérateur et un poste de livraison sont des constructions distinctes, elles ne présentent pas le caractère de constructions divisibles mais sont au contraire fonctionnellement liées entre elles ; (...) en se fondant sur l'existence d'un lien fonctionnel de nature technique et économique entre ces constructions distinctes, au demeurant éloignées, pour en déduire qu'elles constituaient un ensemble immobilier unique devant faire l'objet d'un même permis de construire, la cour a commis une erreur de droit ».

Dans de telles hypothèses, le dépôt de plusieurs demandes de permis conduit à s'interroger sur les modalités de leur instruction.

La demande de permis de construire doit intervenir sur le terrain d'assiette de la ou des constructions projetées, c'est-à-dire sur « un îlot de propriété d'un seul tenant, composé d'une parcelle ou d'un ensemble de parcelles appartenant à un même propriétaire ou à la même indivision » (CE, 27 juin 2005, n° 264667, Commune de Chambéry : JurisData n° 2005-068640 ; Rec. CE 2005, tables p. 1070). D'ailleurs, le Code de l'urbanisme n'admet la possibilité de déposer une demande ne portant « que sur une partie d'une unité foncière » que dans le cas des permis d'aménager (C. urb., art. R. 441-1).

Par conséquent, tant que la division en propriété ou en jouissance d'une parcelle n'est pas intervenue, l'assiette du permis portant sur cette parcelle est nécessairement celle qui existe à la date à laquelle l'autorité compétente statue sur la demande (CAA Marseille 2 juin 2005, n° 03MA00613, Préfet de la Corse du Sud).

En outre, puisque, comme indiqué plus haut, la possibilité de solliciter deux permis distincts sur une même assiette est subordonnée à l'autonomie juridique de chacun de ces permis, la validité de l'un ne peut pas dépendre de la délivrance d'un autre (CE, 8 janv. 1982, n° 26192, Association « Tradition et maintien des puces » : JurisData n° 1982-040032 ; Rec. CE 1982, tables, p. 786), même si, dans le cas d'une opération complexe, l'autorité compétente doit avoir une vue d'ensemble du projet tel qu'il résulte des deux permis sollicités.

MOTS-CLÉS : Urbanisme - Ensemble immobilier unique
Urbanisme - Permis de construire

POUR EN SAVOIR PLUS :