

**N<sup>os</sup> 406782, 411764**

**- SOCIETE D'ETUDES ET DE  
REALISATIONS IMMOBILIERES ET  
FONCIERES 3B et autres**

**- COMMUNE DE STRASBOURG**

**2<sup>ème</sup> et 7<sup>ème</sup> chambres réunies  
Séance du 20 décembre 2017  
Lecture du 28 décembre 2017**

## **CONCLUSIONS**

**M. Guillaume ODINET, rapporteur public**

Cette affaire vous permettra de dissiper certains malentendus dans l'interprétation de la portée de votre jurisprudence Commune de Grenoble (Section, 17 juillet 2009, Commune de Grenoble et Communauté d'agglomération Grenoble Alpes métropole, n° 301615, Rec. p. 270 avec les concl. J. Burguburu), qui a consacré le principe selon lequel un unique ensemble immobilier doit faire l'objet d'un unique permis de construire.

L'affaire se présente dans une configuration procédurale originale. L'Etat a cédé en 2011 à la société d'études et de réalisations immobilières et foncières 3B (SAS 3B) deux parcelles qu'il possédait à Strasbourg et sur lesquelles étaient construits plusieurs bâtiments. La société a, dans un premier temps, demandé un permis de construire en vue de réaliser un immeuble unique qui aurait été le produit de la réhabilitation d'un immeuble existant et de l'adjonction à celui-ci d'une construction nouvelle. Ce projet a été abandonné après quelques péripéties dont nous vous passons le détail. La société a finalement décidé de réhabiliter l'immeuble existant en immeuble de bureaux – opération pour laquelle elle a procédé à une déclaration de travaux – et de construire, séparément, un immeuble nouveau de logements sociaux – opération pour laquelle la société foncière 3B, qui lui est liée, a demandé un permis de construire.

Les sociétés ont respectivement bénéficié d'une décision de non-opposition à déclaration préalable du 17 janvier 2014 et d'un permis de construire du 27 mars suivant, qui ont tous deux été annulés par un jugement du 6 juillet 2015 du tribunal administratif de Strasbourg. Celui-ci a jugé que l'administration aurait dû porter une appréciation unique sur la légalité de l'ensemble des travaux dès lors qu'ils constituaient un ensemble immobilier unique. Ce jugement a été frappé d'appel, à la fois par la commune et par les sociétés. Par un arrêt du 17 juin 2016, la cour de Nancy a, d'une part, rejeté l'appel en tant qu'il concernait la déclaration de travaux, au motif que l'ensemble des constructions aurait dû faire l'objet d'une autorisation unique en se fondant sur le même motif que le tribunal administratif. D'autre part, elle vous a transmis les conclusions de la requête dirigées contre le jugement en tant qu'il statue sur le permis de construire ; dès lors, en effet, que celui-ci porte sur des constructions à usage

d'habitation et que Strasbourg est située en zone tendue<sup>1</sup>, le tribunal statuait en premier et dernier ressort en vertu de l'article R. 811-1-1 du CJA.

L'arrêt de la cour de Nancy n'ayant pas été frappé de pourvoi (ce qui s'explique probablement par le fait que l'immeuble sur lequel portait la déclaration de travaux a été cédé en l'état), n'est plus désormais en litige que cette partie insusceptible d'appel du jugement, qui porte sur le permis de construire.

Précisons pour ne plus y revenir que vous n'êtes pas tenus par l'autorité de la chose jugée par l'arrêt devenu définitif de la cour de Nancy. Certes, cette autorité est absolue ; mais elle ne s'étend aux motifs de l'arrêt qu'en relation avec son dispositif ; elle n'affecte donc pas la légalité d'une décision qui doit être regardée comme ayant un objet distinct, alors même que cette seconde décision est fondée sur un motif identique à celui dont la censure fonde le dispositif d'annulation de la première décision (v. not., pour l'absence d'effet de l'autorité de l'annulation pour excès de pouvoir d'une mesure d'éloignement sur le jugement de la légalité d'un refus de séjour, 26 janvier 2000, A..., n° 170579, T. pp. 1037-1045-1174 ; pour l'absence d'effet de l'autorité de l'annulation pour excès de pouvoir d'une mesure d'éloignement sur l'appréciation du droit d'asile et du droit à protection subsidiaire, 3 juillet 2009, T..., n° 291855, T. p. 788, aux éclairantes conclusions de J. Boucher). L'autorité de l'annulation pour excès de pouvoir de la déclaration de travaux portant sur la réhabilitation de l'immeuble de bureaux n'a donc pas de prise sur le jugement du permis de construire portant sur la réalisation de l'immeuble de logements, alors même que la cour a jugé que ces deux constructions sont les éléments d'un ensemble immobilier unique.

Cette précision étant faite, nous en venons à l'examen du pourvoi, qui conteste la façon dont le tribunal a fait application de votre jurisprudence Commune de Grenoble.

Rappelons que, par cette décision, vous avez consacré un principe et lui avez admis une exception.

Le principe, qui était jusqu'alors absent des Tables du Recueil mais que vos décisions n'ignoraient pas (v. not. 10 octobre 2007, M. et Mme D... et autres, n° 277314, inédite au Recueil), est « 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 »<sup>2</sup>.

L'exception, qui pour sa part procède d'une véritable innovation, permet, lorsque l'ampleur et la complexité du projet le justifient, que des éléments de la construction ayant une vocation fonctionnelle autonome fassent 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.

---

<sup>1</sup> V. Décret n° 2013-392 du 10 mai 2013 relatif au champ d'application de la taxe annuelle sur les logements vacants instituée par l'article 232 du code général des impôts.

<sup>2</sup> Principe qui reste valable indépendamment du changement de rédaction de l'article L. 421-3 (devenu L. 421-6) du code de l'urbanisme, auquel il est rattaché, et qui ne mentionne plus les « constructions » mais les « travaux » (v. par ex. 12 octobre 2016, Société WPD Energie 21 Limousin et ministre du logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité c/ Association Saint-Priest Environnement et autres, n°s 391092, 391155, T. p. 992) ; en effet, ce n'est pas tant de la notion de « construction » qu'il découle mais de la nécessité de porter une appréciation unique sur des travaux indissociables.

Si la dérogation ouverte par cette seconde partie de votre décision, son champ d'application et ses conditions ne semblent pas poser de réelles difficultés d'application, la portée du principe énoncé par sa première partie semble quant à elle avoir été mal comprise par une partie de la doctrine et des juridictions du fond.

C'est la notion d'« ensemble immobilier unique », qui définit le champ d'application de l'obligation de délivrance d'un permis unique, qui donne lieu à des hésitations – lesquelles n'ont, peut-être, pas totalement épargné votre jurisprudence<sup>3</sup>.

Avant d'en venir à des éléments de définition plus précis, il nous semble utile de dire quelques mots du cadre dans lequel s'inscrit la règle.

Il est important, tout d'abord, de rappeler que l'objet de la règle de délivrance d'un permis unique est de permettre – et d'imposer – à l'autorité compétente de s'assurer de la conformité aux règles d'urbanisme d'une construction dans son ensemble – c'est-à-dire en ce qu'elle forme un tout indissociable. Il s'agit d'éviter que le fractionnement des examens et des autorisations la privent d'un examen à l'échelle pertinente.

Pour cette raison, la règle du permis unique est, en quelque sorte, asymétrique. En dehors de l'exception ouverte par votre décision Commune de Grenoble, des autorisations distinctes ayant été délivrées à des éléments de construction formant un ensemble immobilier unique seront, de ce seul fait, illégales. En revanche, des constructions peuvent faire l'objet d'un unique permis alors même qu'elles ne forment pas un ensemble immobilier unique (v. not. 28 juillet 1999, Société anonyme d'HLM « Le nouveau logis Centre Limousin », n° 182167, Rec. p. 272)<sup>4</sup> ; l'autorisation sera alors divisible (v. 1<sup>er</sup> octobre 2015, Commune de Toulouse, n° 374338, Rec. p. 307 avec les concl. X. de Lesquen).

En résulte – en dehors de la dérogation de la jurisprudence Commune de Grenoble<sup>5</sup> – une correspondance entre unicité de l'ensemble immobilier et indivisibilité de l'autorisation (car la divisibilité est conditionnée par le fait que le projet puisse faire l'objet d'autorisations distinctes – v. 1<sup>er</sup> octobre 2015, Commune de Toulouse, préc.). En d'autres termes, une construction unique et indivisible donne lieu, en principe, à une autorisation unique et indivisible (v., faisant ce lien, 1<sup>er</sup> décembre 1995, M... et Syndicat des copropriétaires de l'immeuble sis 3 rue François Charvet à Chambéry, n° 137832, inédite au Recueil).

Reste, après ces considérations sur la portée de la règle, à en préciser le champ d'application.

Selon les mots de votre décision Commune de Grenoble, ce sont les liens physiques ou fonctionnels existant entre les éléments de la construction qui conduisent à les définir comme formant un ensemble immobilier unique. Il faut comprendre – et la lecture des conclusions de

<sup>3</sup> V. not., demeurant ambiguë sur ce point, 19 juin 2015, Société « Grands magasins de la Samaritaine – Maison Ernest Cognacq » et Ville de Paris, n°s 387061 387768, aux Tables sur un autre point.

<sup>4</sup> Ce qui pourra avoir des conséquences, sur l'appréciation du respect de certaines règles (v. 10 mai 1996, Société du port de Toga SA et autres, n°s 140799, 141830, 144954, Rec. p. 174) ou l'étendue d'une annulation contentieuse (v., lorsque le cumul de plusieurs constructions séparées autorisées par un même permis conduit à dépasser le COS, 9 avril 2014, Commune de Saint-Martin-le-Vinoux, n° 338363, aux Tables sur un autre point).

<sup>5</sup> Dont vous avez déduit un cas de divisibilité : v. 1<sup>er</sup> mars 2013, M. et Mme F... et autres, n° 350306, Rec. p. 20 ; 1<sup>er</sup> octobre 2015, Commune de Toulouse, n° 374338, Rec. p. 307 avec les concl. X. de Lesquen.

J. Burguburu rend cette tâche aisée, et presque agréable – que votre décision vise deux situations.

La première est celle dans laquelle les différents éléments d'un projet constituent, physiquement, une unique construction (v., pour deux corps de bâtiments séparés au rez-de-chaussée et comportant des toitures indépendantes mais qui communiquent à partir du premier étage et qui comportent un même escalier et une circulation commune, 25 septembre 1995, Mme G..., n° 120348, inédite au Recueil ; pour une piscine, son mur de soutènement et la terrasse qui l'entoure, 17 décembre 2003, M. B..., n° 242282, inédite au Recueil). Il peut y avoir matière à appréciation – et cette question de fait relève du pouvoir souverain des juges du fond<sup>6</sup> – mais le champ de cette première hypothèse se comprend aisément : c'est de la structure même de la construction et du caractère indissociable de ses différents éléments que résulte l'unicité de l'ensemble immobilier.

La seconde situation est celle dans laquelle deux ou plusieurs constructions, tout en étant séparées, n'en sont pas moins indissociables au regard des règles d'urbanisme. Tel est le lien fonctionnel dont parle votre décision Commune de Grenoble, qui a pu paraître très large – et dont nous devons dire qu'il n'est pas dépourvu d'ambiguïté –, mais dont vous avez récemment précisé le sens en indiquant que ce lien ne devait pas être de nature technique ou économique mais juridique (v. 12 octobre 2016, Société WPD Energie 21 Limousin et ministre du logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité c/ Association Saint-Priest Environnement et autres, n<sup>os</sup> 391092, 391155, T. p. 992 sur ce point). C'est, en effet, parce que les différents éléments sont interdépendants pour la conformité aux règles d'urbanisme du projet pris globalement que ces éléments forment un ensemble immobilier unique. En d'autres termes<sup>7</sup>, les constructions doivent alors être légalement nécessaires l'une à l'autre. Il en va ainsi, par exemple, d'un hôtel et de l'aménagement des places de stationnement qui sont exigées par le POS pour une telle construction (v. 31 juillet 1996, Société Balladins-Ville de Marseille, n° 127667, inédite au Recueil).

Il est important de préciser qu'ainsi entendu, le lien fonctionnel ne couvre pas les hypothèses dans lesquelles il est seulement possible, ou même souhaitable, d'apprécier la conformité aux règles d'urbanisme de plusieurs constructions prises globalement. Par exemple, ce n'est pas parce qu'il est possible ou souhaitable d'apprécier globalement si plusieurs immeubles s'insèrent harmonieusement dans le paysage (ce qui pourrait être vrai pour toute une rue, ou tout un quartier) que ces immeubles constituent un ensemble immobilier unique et doivent faire l'objet d'une autorisation unique.

De la même manière, il résulte de ce que nous vous avons dit que des considérations tirées de l'unité du style architectural, de l'unité de la maîtrise d'ouvrage ou de la participation des constructions à une même opération<sup>8</sup> ou à un même projet sont insusceptibles de caractériser l'unicité d'un ensemble immobilier.

---

<sup>6</sup> Car tel est le cas de l'appréciation de la divisibilité du permis : 6 novembre 2006, Association préservation des paysages exceptionnels du Mezenec et autres, n° 281072, T. pp. 1042-1104-1113.

<sup>7</sup> Que nous empruntons aux conclusions de X. Domino sur votre décision Société « Grands Magasins de La Samaritaine – Maison Ernest Cognacq » et Ville de Paris du 19 juin 2015 (n°s 387061 387768, aux Tables sur un autre point).

<sup>8</sup> La rédaction sur ce point de la décision M. et Mme R... du 10 mai 1996 (n° 136826, heureusement inédite) nous paraît regrettable.

Au total, votre décision Commune de Grenoble n'a pas – et les conclusions de J. Burguburu sont claires sur ce point aussi – élargi l'obligation de délivrance d'un permis unique ; elle l'a uniquement consacrée. Il en résulte que, dans la plupart des cas, l'application de cette règle est en réalité d'une grande simplicité, car ce n'est que dans certaines configurations particulières que des constructions distinctes constituent un ensemble immobilier unique. Vous avez ainsi régulièrement admis la divisibilité d'autorisations – et donc de projets immobiliers<sup>9</sup> – portant sur plusieurs bâtiments distincts (v. Section, 16 janvier 1970, de Fligue, n° 59145, Rec. p. 31 ; Section, 16 février 1979, Société civile immobilière « Cap Naïo », n° 03646, Rec. p. 66 avec les concl. du pt. Rougevin-Baville ; 25 avril 2001, Epoux H..., n° 207095, T. p. 1230 ; 18 février 2005, M. et Mme C..., n° 261171, inédite au Recueil, s'agissant d'une habitation et d'un hangar distincts l'un de l'autre ; et, s'agissant de travaux portant sur une maison et sur un garage qui en est séparé, 2 février 1979, Consorts Sénécal, n° 5808, Rec. p. 10 ; 15 mai 2013, M. et Mme L..., n° 345809, inédite au Recueil).

Pour en revenir à l'espèce, c'est au seul motif que les travaux de réhabilitation de l'immeuble existant en immeuble de bureaux et les travaux de construction d'un immeuble de logements faisaient partie d'un même programme immobilier que le tribunal a jugé que ces immeubles formaient un ensemble immobilier unique.

Si vous nous avez suivi, vous pourrez rappeler que des constructions distinctes, qui n'ont pas entre elles de liens physiques ou fonctionnels tels qu'elles forment un ensemble immobilier unique, n'ont pas à faire l'objet d'un seul permis de construire, la conformité aux règles d'urbanisme étant alors appréciée par l'autorité compétente pour chaque projet pris indépendamment.

Et vous pourrez en déduire qu'en se fondant sur le seul motif qu'il a retenu, sans caractériser de lien physique ou fonctionnel entre l'immeuble de logements à construire et l'immeuble de bureaux à réhabiliter, pour juger que ces immeubles constituaient un ensemble immobilier unique, le tribunal a commis une erreur de droit.

Vous devrez donc annuler son jugement et pourrez lui renvoyer l'affaire. Vous devrez alors rejeter les conclusions présentées en défense par M. N... au titre de l'article L. 761-1 du CJA. Et pourrez mettre à sa charge et à celle des autres défendeurs deux sommes globales de 1500 euros à verser à la commune d'une part et aux sociétés de l'autre.

Tel est le sens de nos conclusions.

---

<sup>9</sup> Car il s'agit d'hypothèses où la dérogation permise par la décision Commune de Grenoble ne jouait pas.