

N° 362019  
M. et Mme C...

6<sup>ème</sup> et 1<sup>ère</sup> sous-sections réunies  
Séance du 5 janvier 2015  
Lecture du 26 janvier 2015

## CONCLUSIONS

### M. Xavier de LESQUEN, rapporteur public

I. En vertu de l'article L. 442-1 du code de l'urbanisme, dans sa rédaction résultant de l'ordonnance du 8 décembre 2005 relative au permis de construire et aux autorisations d'urbanisme : « *Constitue un lotissement l'opération d'aménagement qui a pour objet ou qui, sur une période de moins de dix ans, a eu pour effet la division (...) d'une ou de plusieurs propriétés foncières en vue de l'implantation de bâtiments* ».

Cette disposition traduit la volonté du législateur de contrôler l'urbanisation empruntant la voie, d'initiative privée, de la division de propriétés foncières, la justification principale de l'intervention de la puissance publique étant de contrôler que l'extension ou la densification de l'habitat qui en résultent soient assorties de la réalisation d'un programme d'aménagement adéquat, à la charge du lotisseur.

L'article 82 de la loi du 15 juin 1943 d'urbanisme qui donne la première définition du lotissement a d'emblée prévu que constituait un lotissement « l'opération et le résultat de l'opération ayant pour objet ou ayant eu pour effet la division volontaire consenties en vue de l'habitation »<sup>1</sup> : elle introduit donc l'idée que le lotissement s'organise - c'est le « lotissement-objet », ou se constate - c'est le « lotissement-effet », mais que dans les deux cas, il est soumis à un contrôle administratif.

La notion de « lotissement-effet » a ensuite été précisée : le décret du 26 juillet 1977 pris pour l'application de la loi du 31 décembre 1976 portant réforme de l'urbanisme<sup>2</sup> a limité dans le temps son caractère constatatif en fixant une période de dix ans. C'est donc au sein de cette période qu'il convient de rechercher si une division ancienne a abouti à une urbanisation, alors même qu'elle n'était pas prévue ou révélée à la date à laquelle la division a été effectuée.

Le lotissement-effet fait obstacle à la délivrance du permis de construire sur un terrain issu d'une division de propriété foncière accomplie dans des conditions irrégulières, c'est-à-dire sans que la procédure de lotissement ait été préalablement mise en œuvre : c'est ce que vous avez jugé par votre décision de section du 17 décembre 1982, E... et autres (n° 37435, au Rec.,

<sup>1</sup> Cet article a été déclaré conforme à la Constitution par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2011-177 QPC du 7 octobre 2011.

<sup>2</sup> Décret n°77-860 du 26 juillet 1977 modifiant le code de l'urbanisme et relatif aux lotissements pris pour l'application de la loi du 31 décembre 1976 portant réforme de l'urbanisme

cc. du Pdt Genevois), la procédure pouvant cependant être régularisée (cf. 22 juillet 1936, Gassier, au Rec. p. 835 ; section, 22 octobre 1937, Cornier, au Rec. p. 851 ; section, 5 juillet 1957, Epoux Cesa, au Rec. p. 455).

C'est ce cadre normatif qu'a repris l'ordonnance de 2005, imposant par ailleurs la procédure du lotissement dès la première division d'une propriété foncière et en la soumettant à permis d'aménager ou à déclaration préalable selon la nature de l'opération et sa localisation. Nous vous signalons que l'ordonnance du 22 décembre 2011 relative à certaines corrections à apporter au régime des autorisations d'urbanisme a de nouveau modifié ce régime : elle a notamment supprimé de la définition de l'article L. 442-1 la notion de lotissement-effet.

II. Mais c'est sous l'empire du texte issu de l'ordonnance de 2005 qu'a été réalisée l'opération litigieuse ayant fait l'objet d'un permis de construire délivré par le préfet des Pyrénées-Atlantiques à M. G...et à la SCI Le Clos Matisse le 11 janvier 2010, pour un bâtiment comportant 19 logements représentant près de 1.500m<sup>2</sup> de SHON.

Ce permis a été attaqué par des voisins dont la demande a été rejetée par le tribunal administratif de Pau (jugement du 22 février 2011). Les époux C..., qui ont saisi la cour administrative d'appel de Bordeaux, se pourvoient en cassation contre l'arrêt du 21 juin 2012 rejetant leur appel.

Ils soutiennent notamment que la cour a commis une erreur de droit en jugeant que l'opération ne constituait pas un lotissement : c'est la question la plus difficile de cette affaire et nous vous proposons de l'examiner en premier.

Il est utile, à ce stade, de détailler les opérations réalisées dans les dix ans qui ont précédé la délivrance du permis. M. G...était propriétaire d'une assez vaste unité foncière d'environ 9.400 m<sup>2</sup> à Idron, commune qui appartient à la communauté d'agglomération de Pau-Pyrénées. Il a procédé en 2003 à une première division consistant à créer trois lots à l'une des extrémités du terrain, destinés à la construction. Cette division a fait l'objet d'une autorisation de lotir portant donc sur une partie de l'unité foncière, les lots ayant ensuite été vendus et construits.

Cinq ans plus tard, M. G...envisage une construction nouvelle sur le reste de son terrain. Après deux projets avortés, intervient le projet autorisé par le permis de construire attaqué du 11 janvier 2010, situé dans le prolongement des trois lots bâtis, et à proximité immédiate d'une villa existante située sur le terrain de M. G....

III. La cour a été confrontée à une double critique, portant d'une part sur le projet de diviser le terrain d'assiette de la construction autorisée par détachement de la parcelle supportant la villa existante, et d'autre part, sur les conséquences à tirer de la division de la propriété foncière au cours des dix dernières années.

L'arrêt est certainement exempt de critique dans sa réponse sur le premier point. Après avoir cité l'article L. 442-1 du code de l'urbanisme, la cour en déduit « que l'édification sur une parcelle de plusieurs constructions ne peut être regardée comme constitutive d'un lotissement que si la parcelle servant d'assiette aux constructions a été divisée en jouissance ou en

propriété ». Elle aurait pu ajouter les mots « au préalable ». En effet, si le propriétaire prend le parti de construire d'abord et de diviser ensuite, la division de propriété foncière qui en résulte ne relève pas du lotissement. C'est ce qui résulte de l'article R. 442-1 du code de l'urbanisme qui exclut de son champ les divisions de terrains effectuées conformément à un permis de construire prévu à l'article R. 431-24, c'est-à-dire permis valant division, ou les divisions dites primaires au profit de personnes que le propriétaire a habilitées à réaliser une opération immobilière sur une partie de sa propriété et qui ont elles-mêmes déjà obtenu un permis d'aménager ou un permis de construire portant sur la création d'un groupe de bâtiments ou d'un immeuble collectif.

C'est alors par le permis de construire, et le cas échéant le permis d'aménager que nécessite le projet de construction (en cas de décaissement du terrain par exemple), que l'autorité administrative contrôle les questions d'aménagement, notamment la viabilisation du terrain d'assiette du projet. Notons que la division peut également intervenir après achèvement des travaux de construction, la nouvelle rédaction de l'article R. 442-1 issue d'un décret du 28 février 2012 ayant d'ailleurs ajouté à liste des divisions ne constituant pas un lotissement « les détachements de terrains supportant des bâtiments qui ne sont pas destinés à être démolis ».

Après avoir relevé que le projet en litige n'a pas pour objet de diviser une propriété foncière en vue de l'implantation de bâtiments mais tend à la construction d'un bâtiment collectif sur les parcelles qui supportent déjà une villa, et « qu'aucune division, en propriété ou en jouissance, de cette propriété foncière appartenant à M. G..., n'est prévue dans la demande d'autorisation », la cour a pu à bon droit juger « que l'opération projetée ne constitue donc pas un lotissement », à cet égard tout au moins.

Nous relevons que l'affirmation selon laquelle aucune division en jouissance n'est prévue paraît contestable : la notice descriptive du projet de construction précise en effet que la villa existante et son terrain sont détachés de la parcelle de 6.435m<sup>2</sup>, le terrain disponible pour l'opération étant ramené à 5.200m<sup>2</sup>. Le projet tombait alors sous le coup de l'article R. 431-24 obligeant à compléter la demande de permis d'un plan de division et de précisions sur les modalités de gestion des voies ou espaces communs<sup>3</sup>, sauf à procéder à une division primaire. Mais ces points ne sont pas dans le débat contentieux en appel.

IV. Car celui-ci s'est concentré sur la deuxième critique qui pose la question de la constitution d'un « lotissement-effet ».

La cour a jugé que la circonstance que le propriétaire a détaché de sa propriété foncière, en 2003, un ensemble de terrains [cadastrés n° 224, 225 et 215] en vue d'y réaliser trois lots destinés à être construits, ne peut utilement être invoquée par les requérants dès lors que cette opération d'aménagement distincte du présent projet a fait l'objet d'une autorisation de lotir délivrée par le préfet des Pyrénées-Atlantiques le 2 avril 2003.

---

<sup>3</sup> L'article R. 431-24 dispose que le dossier présenté à l'appui de la demande est complété « par un plan de division et, lorsque des voies ou espaces communs sont prévus, le projet de constitution d'une association syndicale des acquéreurs à laquelle seront dévolus la propriété, la gestion et l'entretien de ces voies et espaces communs à moins que l'ensemble soit soumis au statut de la copropriété ou que le demandeur justifie de la conclusion avec la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale compétent d'une convention prévoyant le transfert dans leur domaine de la totalité des voies et espaces communs une fois les travaux achevés ».

Le moyen d'erreur de droit porte sur ces motifs. Il soulève une question difficile et ancienne sur la statut du lotissement partiel, effectué sur une partie seulement de l'unité foncière, cette dernière étant, selon la définition qu'en donne votre décision du 27 juin 2005, Commune de Chambéry (n° 264667, B), « un îlot de propriété d'un seul tenant composé d'une parcelle ou d'un ensemble de parcelles appartenant à un même propriétaire ».

Si l'on s'en tient à la lecture directe de la définition du lotissement tel qu'elle était alors donnée par l'article L. 442-1, il peut sembler que la révélation dans la période de dix ans d'un projet de construction sur la partie de terrain conservé par la propriétaire en dehors du lotissement conduise à la formation d'un lotissement-effet. L'opération menée par le propriétaire conduit en effet à l'implantation de bâtiment sur un terrain issu de la division qui a donné lieu au lotissement partiel. On peut alors penser que le nouveau projet de construction doit être rattaché, par l'effet rétroactif du lotissement, à la division effectuée dans le passé. En apparence, le « lotissement-effet » ne ferait que capter les opérations qui auraient fait l'objet d'un « lotissement-objet » si elles avaient été réalisées de façon synchronisée. C'est la solution retenue par la cour administrative d'appel de Lyon par un arrêt du 21 janvier 1997, S.A.R.L. Les maisons Vellales (n° 94LY01245, aux T.)<sup>4</sup>, dont le fichage comporte une référence à votre décision N... et M... du 24 janvier 1990 (n° 77903, inédite et guère explicite sur ce point).

Il en résulterait qu'alors même que le terrain conservé par le propriétaire ne subit pas une nouvelle division, il tombe sous le coup du lotissement du seul fait qu'il fait l'objet d'un projet de construction dans les dix ans qui suivent la division l'ayant séparé d'un ou d'autres terrain ayant appartenu à la même propriété foncière, quel que soit d'ailleurs le sort réservé à ces terrains du point de vue de la construction. Il suffit en effet que le terrain conservé se révèle être destiné à la construction : c'est pour le « lotissement-effet » le pendant de ce que vous avez jugé par votre décision Mme B... et autres du 20 février 2013 (n° 345728, aux T., cc. A. Lallet) pour le « lotissement-objet ».

V. Arrivé à ce stade, on voit bien tous les inconvénients de cette solution.

Dès lors que le projet nouveau est mené par le propriétaire lui-même ou avec son accord, sa qualification de lotissement, en l'absence de toute nouvelle division, apparaît artificiel car le projet ne procède pas de la séparation des tâches et responsabilités entre lotisseurs et futurs propriétaires constructeurs, caractéristique du lotissement.

L'administration est de plus en mesure de contrôler l'adéquation des aménagements à l'occasion de la délivrance du permis de construire et le propriétaire demeure responsable de leur réalisation au titre de la construction qu'il entreprend. L'exigence d'un permis d'aménager paraît donc purement formelle.

La solution paraît également particulièrement restrictive de l'exercice du droit de propriété. Il semble en effet assez peu réaliste de considérer que tout projet de construction du propriétaire sur le terrain qu'il a conservé doive être rattaché au lotissement partiel effectué par le passé. Prenons pour exemple le cas de vastes unités foncières : le rattachement n'aurait alors pas de sens si les projets menés aux différentes dates relevaient manifestement d'opérations

---

<sup>4</sup> dans le cas d'un propriétaire ayant construit puis détaché des lots, sans même passer donc par la procédure du lotissement, puis entreprenant une nouvelle construction sur la partie du terrain demeurée en sa possession

d'aménagement distinctes. Enfin, il faudrait se demander quelle serait la situation de la nouvelle construction à l'égard du lotissement existant, ce qui soulève de redoutables questions.

VI. On pourrait songer à s'extirper de cette difficulté en s'appuyant sur la circonstance, qui est celle de l'espèce, que la part de terrain conservée par le propriétaire est déjà construite. Existe la villa que nous avons déjà mentionnée.

Mais cette circonstance nous paraît étrangère à la question du lotissement : ce qui importe, si l'on s'en tient au texte, c'est que le terrain issu de la division soit destiné à l'implantation de bâtiments et donc nécessairement, dans une perspective d'urbanisation, de nouveaux bâtiments. Vous considérez en effet qu'en principe, toute opération de construction nouvelle, distincte des constructions existantes, constitue en principe une extension de l'urbanisation : voyez pour l'application du I. de l'article L. 146-4, votre décision Commune de Logonna Daoulas du 15 octobre 1999 (198578, aux T.), même si vous avez fait une application plus nuancée de ce concept pour le II. de cet article : voyez votre 7 février 2005, Société Soleil d'Or, n° 264315, aux T.)

Les terrains déjà construits peuvent d'ailleurs être inclus dans le périmètre d'un lotissement : l'article R. 442-2 dans sa version applicable avant le 1<sup>er</sup> mars 2012 prévoit ainsi qu'ils ne sont pas comptabilisés dans le décompte du nombre de terrains issus de la division intervenant alors pour la détermination du régime applicable, permis d'aménager ou déclaration préalable. L'article L. 442-1-2 dans sa rédaction en vigueur depuis cette date permet explicitement d'inclure dans le périmètre du lotissement des parties déjà bâties de l'unité foncière concernée.

VII. Il nous semble en revanche qu'il faut poursuivre la réflexion sur la définition du lotissement, en s'attachant au point d'entrée de la définition qu'en donne la loi, qui est celui d'opération d'aménagement.

Dès lors qu'il n'est pas contesté que le propriétaire peut procéder à un lotissement partiel de son unité foncière, il faut admettre que le reste du terrain échappe en principe à l'opération d'aménagement ainsi décidée, et ne peut être rattrapé, sauf cas particulier, par le mécanisme du lotissement-effet. En un mot, il ne faut pas le regarder comme un lot en puissance du lotissement créé par le passé, mais comme une nouvelle unité foncière autonome de ce dernier.

Nous ne voyons pas d'inconvénient à raisonner ainsi. On pouvait craindre, avant la réforme de 2007, que le propriétaire tente de manipuler l'assiette du lotissement pour échapper à la création d'un lotissement qui supposait alors la création d'un nombre minimum de lots. Mais depuis 2007, il y a création de lotissement dès la première division<sup>5</sup>. Et nous ne voyons guère d'autres raisons incitant le propriétaire à maintenir artificiellement des terrains hors d'un lotissement, qui offre l'avantage de mutualiser les coûts d'aménagement et de cristalliser les règles d'urbanisme. Enfin, si le propriétaire divise le terrain qu'il a conservé, il se place dans le régime du lotissement au titre d'une nouvelle opération d'aménagement.

---

<sup>5</sup> Seul pouvant être affecté le régime administratif (déclaration préalable ou permis), qui demeure déterminé, jusqu'au 1er mars 2012 (cf. article R. 421-19), par le nombre de lots créés.

Dès lors que le propriétaire peut lotir partiellement son terrain, il nous paraît que vous pourrez en déduire qu'il peut disposer librement du reliquat du terrain, soit pour construire lui-même, soit pour mener une nouvelle opération d'aménagement, sans que ces projets doivent être rattachés à la division initiale ayant conduit à la création du lotissement.

Vous pourrez par suite écarter le moyen d'erreur de droit.

#### IX. Les autres moyens ne posent pas de difficulté.

Les insuffisances ou omissions entachant un dossier de demande de permis de construire ne sont, en principe, susceptibles de vicier le permis de construire que si, compte tenu des autres pièces figurant dans ce dossier, elles ont été de nature à affecter l'appréciation à laquelle se sont livrées les autorités chargées de l'examen de cette demande: la cour a donc pu sans erreur de droit neutraliser l'absence de mention de la SHON de la villa existante, en méconnaissance de l'article R. 431-6 du code de l'urbanisme dans sa rédaction alors en vigueur, en estimant qu'elle n'a pas faussé l'appréciation du préfet sur les conditions de desserte du projet par la voirie et les réseaux publics. Et son arrêt est suffisamment motivé sur ce point.

C'est par ailleurs sans erreur de droit et sans dénaturation qu'elle a jugé que la notice paysagère était suffisante, et son arrêt est suffisamment motivé sur ce point également.

Vous ne pourrez voir de dénaturation dans l'appréciation du respect des dispositions de l'article R. 111-5 du code de l'urbanisme relatif à la desserte du terrain par des voies publiques ou privées.

Enfin, la cour n'a pas dénaturé les pièces du dossier en relevant que la modification apportée au projet en cours d'instruction, tenant à la réalisation d'un bassin de rétention destiné à recueillir les eaux pluviales, n'a pas substantiellement affecté la teneur du projet.

Vous pourrez finalement rejeter le pourvoi des époux C..., y compris les conclusions présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Tel est le sens de nos conclusions.