

**N° 419837**

**Association « Non au béton »**

**10<sup>ème</sup> et 9<sup>ème</sup> chambres réunies**

**Séance du 15 janvier 2020**

**Lecture du 30 janvier 2020**

## **CONCLUSIONS**

### **M. Alexandre Lallet, rapporteur public**

La société Décathlon a obtenu en 2015 un permis d'aménager pour un vaste lotissement multi-activités dénommé « Oxylane » à Saint-Clément-de-Rivière, que l'association « Non au béton » et d'autres requérants ont attaqué devant le tribunal administratif de Montpellier. Ils n'en ont obtenu qu'une annulation très partielle<sup>1</sup>.

Nous planterons sommairement le décor :

- sur les lots 1 à 5, ainsi que sur un « macrolot » non chiffré destiné à être subdivisé en 7 lots, il est prévu d'implanter des constructions à usage commercial et de services, autour du thème des sports, des loisirs et de la santé ;
- les « lots » 6 et 7, situés au nord et au sud-ouest, sont des espaces agricoles qui accueilleront principalement des cultures de fruits et légumes, notamment pour alimenter des commerces situés dans le lotissement dans une logique de « circuit court » ;
- enfin, le « lot » n° 8 correspond à un espace boisé classé situé au centre du lotissement dans lequel sera notamment aménagé un parcours accrobranche. Des voies bordant ce bois desserviront les différents lots constructibles et un parking de 125 places sera réalisé sur une parcelle le jouxtant, ainsi que le lot n° 1.

---

<sup>1</sup> La commune d'implantation du projet étant située en zone tendue, le tribunal statuait en dernier ressort, indépendamment de la destination des bâtiments destinés à être construits au sein du lotissement (CE, 1<sup>ère</sup> JS, 8 novembre 2017, *Association Les amis de la terre – Val d'Oise*, n° 410433, aux T.). Vous êtes donc bien saisi d'un pourvoi en cassation.

*Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.*

Le seul moyen délicat est tiré de l'erreur de droit qu'aurait commise le tribunal en admettant que des terrains n'ayant pas vocation à être bâtis, c'est-à-dire les « lots » 6 à 8, puissent faire partie du périmètre du lotissement.

Le mot « lotissement » désigne à la fois une opération et le fruit de cette opération.

Le lotissement est la **division en propriété ou en jouissance d'une unité foncière ou de plusieurs unités foncières contiguës ayant pour objet de créer un ou plusieurs lots destinés à être bâtis** (art L. 442-1 du code de l'urbanisme). Il s'agit donc, avant tout, d'une opération de division foncière en vue de construire, ce qui justifie la place des dispositions relatives au lotissement dans le code de l'urbanisme. Les « lotissements-jardins » n'en relèvent pas, ou plus exactement n'en relèvent plus. Le lot est un terrain ayant vocation à accueillir un ou des bâtiments. C'est la raison pour laquelle lorsque, dans l'état antérieur du droit, le nombre de lots conditionnait la qualification de lotissement, vous jugiez clairement qu'une parcelle qui ne peut supporter un bâtiment ne pouvait être un lot (CE, 20 juillet 1990, *N...*, n° 95300, au Rec. ; CE, 17 décembre 1993, *F...*, n° 134003, aux T.). Il n'en résulte pas pour autant que l'ensemble des terrains issus d'une division devraient avoir vocation à devenir bâtis pour qu'elle puisse être qualifiée de lotissement. Il faut et il suffit, conformément aux termes mêmes de la définition que nous avons rappelée, que l'un d'eux au moins le soit. Vous aviez déjà consacré prétoriquement cette conception du lotissement en retenant cette qualification en cas de division d'un terrain supportant une construction, et dont il résultait un lot nu à bâtir et un lot déjà construit (CE, 20 février 2013, *B...-F... et autres*, n° 345728, aux T.). La même solution doit valoir lorsque le terrain détaché est un terrain nu non destiné à être bâti, en particulier s'il n'est pas constructible. Dans le cas contraire, la division foncière d'un terrain nu dont une partie est constructible et l'autre non, qu'on ne peut évidemment interdire en soi, échapperait purement et simplement à la réglementation des lotissements, ce qui serait contraire à l'objectif poursuivi par le législateur d'assurer un contrôle administratif sur des opérations de division destinées à permettre la réalisation de bâtiments. La réglementation des lotissements n'est et ne doit être écartée que s'il s'agit d'une division foncière ne produisant aucun terrain destiné à être bâti. Une telle division est libre<sup>2</sup>, sous réserve du dispositif de contrôle que le conseil municipal peut instaurer, en application de l'article L. 115-3 du code de l'urbanisme, dans les parties de communes nécessitant une protection particulière en raison de la qualité des sites, des milieux naturels et des paysages.

**Il est donc tout à fait certain que l'opération de division litigieuse, qui crée de nombreux lots à bâtir, est un lotissement.**

Ce qui peut faire hésiter, en revanche, c'est la question de savoir **si les reliquats inconstructibles peuvent légalement faire partie du « périmètre du lotissement »**, notion issue de l'ordonnance n° 2011-1916 du 22 décembre 2011 et dont la consistance est définie à l'article L. 442-1-2 du code de l'urbanisme. Il comprend :

---

<sup>2</sup> Un document local d'urbanisme ne peut l'interdire (CE, Section, 27 juillet 2012, *H...*, n° 342908, au Rec.).

*Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.*

1° à titre obligatoire, le ou les lots destinés à l'implantation de bâtiments ainsi que, s'ils sont prévus, les voies de desserte, les équipements et les espaces communs à ces lots ;

2° si le lotisseur le décide, les parties déjà bâties de l'unité foncière ou des unités foncières concernées.

Il n'est pas fait mention de terrains inconstructibles, hormis ceux qui accueilleraient des voies, des équipements ou des espaces communs, c'est-à-dire des aménagements qui ne feront pas l'objet d'une acquisition privative, qui resteront la propriété de l'ensemble des colotis ou de l'association syndicale créée, et qui sont destinés à desservir plusieurs lots, et non pas un seul (CE, 5 février 2001, *Ville de Bordeaux*, n° 208358, aux T.).

La seconde phrase de l'article L. 442-1-2 laisse entendre *a contrario* que seules des parties bâties, pourraient y être légalement incluses, sous réserve des voies, équipements et espaces communs. Mais cette interprétation serait excessive. Comme le rappelle le rapport au Président de la République sur l'ordonnance de 2011, cette précision vise à laisser « *la possibilité de gérer de manière souple les droits à construire dans le lotissement et de faciliter les projets denses* ». L'idée est de permettre de rattacher au lotissement des terrains déjà construits mais qui peuvent encore l'être pour répartir ce potentiel de constructibilité entre les lots créés, « sans courir le risque de se voir reprocher un détournement ». Rappelons en effet que le respect des règles du plan local d'urbanisme s'apprécie, sauf disposition contraire et sauf exceptions que vous dégagez au cas par cas au regard de l'objet de la règle<sup>3</sup>, à l'échelle du lotissement, et que tel est le cas, en particulier, du coefficient d'emprise au sol (V. le dernier alinéa de l'article R. 151-21 du code de l'urbanisme). Nous ne pensons pas qu'on puisse déduire de ce texte que le législateur a entendu proscrire par principe l'inclusion, dans le périmètre du lotissement, de terrains non constructibles et non destinés à être bâtis, qui ne produisent aucun droit à construire.

Pour autant, cette inclusion, sans doute rare en pratique si l'on en juge par le caractère inédit de la question, ne doit pas être encouragée. D'une part, parce qu'elle ne correspond pas à la vocation normale d'un lotissement. D'autre part, parce qu'on ne peut pas exclure qu'un tel rattachement puisse avoir des incidences juridiques. Certes, il est certain que le coefficient d'emprise au sol ne saurait tenir compte de ces reliquats, pas plus qu'il ne doit intégrer les parties supportant des voies de circulation, mais uniquement ceux des lots et des terrains bâtis que le lotisseur choisit de rattacher au périmètre et qui sont les seuls à générer des droits à construire<sup>4</sup>. Mais la question pourrait se poser de l'application d'autres règles d'urbanisme à l'échelle du périmètre du lotissement. Il n'est pas aisé d'anticiper sur l'ingéniosité des lotisseurs. Et quand bien même cette inclusion serait-elle neutre juridiquement, il est préférable de discipliner les opérateurs en amont plutôt que de neutraliser en aval les conséquences d'une délimitation trop généreuse du lotissement.

---

<sup>3</sup> V. CE, 9 mars 2016, *Association des propriétaires riverains du chemin du Collet Redon et autre*, n 376042, aux T.

<sup>4</sup> Certes, ces terrains ne peuvent être qualifiés de lots, et par construction si l'on peut dire, la cristallisation des règles applicables au permis de construire est sans objet à leur égard.

*Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.*

C'est pourquoi nous vous proposons d'exiger, comme le tribunal l'a très justement fait en l'espèce, que l'inclusion de ces reliquats non constructibles soit justifiée par la **nécessité d'assurer la cohérence d'ensemble de l'opération**, selon une logique inspirée de la théorie de la domanialité publique globale. Cette cohérence peut être territoriale : on voit bien qu'une exclusion de principe peut aboutir, selon la configuration de l'unité ou des unités foncières en cause, à des périmètres biscornus comportant des enclaves. Et si le terrain inconstructible exclu est nécessaire pour assurer la continuité entre les lots à bâtir, le lotisseur se trouverait dans l'obligation de déposer deux demandes de permis d'aménager, puisqu'en vertu de l'article L. 442-1, le lotissement doit porter sur une unité foncière, c'est-à-dire une parcelle ou un ensemble de parcelles d'un seul tenant (CE, 27 juin 2005, *Commune de Chambéry*, n° 264667, aux T.), ou un ensemble d'unités foncières contiguës. Cette issue serait fâcheuse pour une opération qui est unique. La cohérence requise peut aussi être fonctionnelle : il est vertueux, comme vous l'exigez d'ailleurs en matière de permis de construire en présence d'un ensemble immobilier unique, sauf exception<sup>5</sup>, que la demande de permis d'aménager porte sur les reliquats non constructibles qui s'inscrivent dans le projet d'ensemble du lotisseur.

En l'espèce, même s'il n'est pas nécessaire d'inclure les « lots » 6 à 8 dans le périmètre pour qu'il soit d'un seul tenant, on voit bien que leur exclusion aurait abouti à un détournement totalement byzantin. Et la société a expliqué en quoi ces parcelles s'inscrivaient dans son opération globale, quand bien même n'accueillent-elles pas, à proprement parler, des espaces communs. Le choix de les inclure dans le périmètre du lotissement était donc justifié. Du reste, l'appréciation portée par le tribunal sur ce point précis n'est pas critiquée.

Précisons que, dès lors qu'on admet que les terrains non constructibles puissent faire partie du périmètre du lotissement, la légalité du permis d'aménager est aussi subordonnée à la condition que le projet du lotisseur n'y prévoit pas de construction ou tout autre aménagement contraire aux règles d'urbanisme applicables (V. CE, 24 février 2016, *Commune de Pia*, n° 383079, aux T., précisant CE, 17 décembre 2014, *P... et commune du Lavandou*, n° 367134-367160, aux T.)<sup>6</sup>. En l'espèce, et comme l'a relevé le tribunal, le dossier du lotisseur était clair sur la destination des « lots » 6 à 8.

### **Nous vous proposons par suite d'écarter le moyen d'erreur de droit.**

Nous serons aussi concis que possible sur les nombreux autres moyens soulevés par le pourvoi contre ce jugement suffisamment motivé :

- Nous ne voyons aucune dénaturaison à avoir qualifié le parc de stationnement d'équipement au sens de l'article L. 442-1-2 du code de l'urbanisme<sup>7</sup>, pas plus que

<sup>5</sup> CE, Section, 17 juillet 2009, *Commune de Grenoble et Communauté d'agglomération Grenoble Alpes métropole*, n° 301615, au Rec.

<sup>6</sup> C'est là l'objet essentiel de cette réglementation que de faire obstacle à des opérations qui prétendraient créer et commercialiser des terrains à bâtir alors même que les règles d'urbanisme ne le permettent pas, ce qui pourrait causer un lourd préjudice aux acheteurs peu avisés. Et, en contrepoint, c'est la raison pour laquelle le permis d'aménager cristallise pendant cinq ans les règles d'urbanisme applicables à la date de sa délivrance (art. L. 442-14).

<sup>7</sup> Il s'agit d'un parking qui sera utilisé par les clients des commerces et services implantés sur l'ensemble des

d'erreur de droit et de dénaturation à avoir qualifié ce parking d'annexe se rattachant directement à des constructions tertiaires à usage de commerce au sens de l'article IINA1 du règlement du plan d'occupation des sols dès lors qu'ils permettent de desservir les commerces situés notamment sur le lot 1<sup>8</sup>. La distance du parking à la route départementale 986 ne pose pas problème dès lors qu'elle ne contrevient pas à l'article IINA6 du règlement du POS, qui ménage une exception pour les parkings, et que l'article L. 111-1-4 du code de l'urbanisme qui impose un recul de 100 m par rapport aux routes classées comme expresses ou comme routes à grande circulation ne s'applique pas, puisque la RD 986 ne faisait pas l'objet d'un tel classement à la date du permis attaqué ;

- Le tribunal n'a pas méconnu la réglementation des zones NC et ND du POS en admettant que le périmètre du lotissement inclue une zone naturelle alors surtout qu'un POS ne peut légalement interdire l'implantation d'un lotissement, y compris dans une telle zone ;
- L'exploitation maraîchère sur le lot n° 7 dont les produits seront vendus par une enseigne qui a vocation à installer ses locaux sur le lot n° 1 situé à proximité pouvait sans erreur de droit ni dénaturation<sup>9</sup>, être regardée comme une annexe à une construction tertiaire à usage de commerce au sens du règlement du secteur IINAd ;
- Une série de moyens est soulevée concernant l'article 12 du permis d'aménager qui traite de la participation spécifique mise à la charge de la société bénéficiaire sur le fondement de l'article L. 332-8 du code de l'urbanisme, lorsque le projet nécessite, par sa nature, sa situation ou son importance, la réalisation d'équipements publics exceptionnels. Lui-même saisi de plusieurs moyens sur ce point, le tribunal les a écartés au fond, sauf un qu'il a regardé comme irrecevable au motif que les requérants sont des tiers au permis d'aménager qui ne peuvent invoquer l'illégalité de la participation mise à la charge du lotisseur. Sur ce dernier point, l'intuition du tribunal est bonne mais le terrain qu'il a retenu, qui consiste à examiner l'intérêt pour invoquer un moyen, est périlleux. Nous vous proposons de substituer à l'ensemble des motifs retenus par le tribunal sur cette question de la participation un autre motif plus robuste. L'article L. 332-7 du code de l'urbanisme, applicable aux permis d'aménager en vertu de l'article L. 332-12, prévoit que l'illégalité des prescriptions exigeant des taxes ou des contributions aux dépenses d'équipements publics est sans effet sur la légalité des autres dispositions de l'autorisation de construire. Par conséquent, les requérants ne pouvaient utilement se prévaloir d'illégalités entachant l'article 12 relatif à la participation pour demander, comme ils l'ont fait, l'annulation de l'ensemble du

---

lots, et non pas seulement par les sportifs qui fréquenteront l'espace boisé classé attenant. Il s'agit donc bien d'un équipement destiné à desservir plusieurs lots.

<sup>8</sup> On imagine mal, de surcroît en milieu rural où les transports collectifs sont peu ou prou inexistants, autoriser de telles constructions tout en interdisant la réalisation de places de stationnement pour les clients.

<sup>9</sup> V. par exemple pour ce contrôle : CE, 6 octobre 2016, *Commune de Bellegarde*, n° 390716.

*Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.*

permis d'aménager - étant précisé qu'ils ne demandaient pas l'annulation du seul article 12, ce qu'ils n'auraient en tout état de cause pas eu intérêt à faire dans la seule qualité dont ils se prévalaient, qui n'était pas celle de contribuable local.

- S'agissant de l'atteinte au site naturel, le tribunal, qui a bien appliqué le mode d'emploi en deux temps issu de votre jurisprudence *Association Engoulevant et autres* du 13 juillet 2012 (n° 345970-346280, aux T.), n'a pas dénaturé les pièces du dossier dans la mesure où le site borde une route départementale et se situe à proximité immédiate de zones déjà urbanisées, et qu'il ne présente pas un intérêt paysager tel qu'il justifierait qu'on interdise d'emblée ce lotissement. Pour des raisons analogues, il n'y avait pas d'erreur manifeste d'appréciation à avoir classé les parcelles d'assiette du lotissement en zone IINA1 et non en zone naturelle, et encore moins de dénaturation du tribunal à l'avoir jugé ;
- Le tribunal a bien appliqué la jurisprudence *Société Ocréal* (14 octobre 2011, n° 323257, aux T.) en neutralisant les insuffisances de l'étude d'impact concernant l'absence de présentation d'une solution alternative à la voiture qui aurait permis de ne pas réaliser un parking sur le lot n°5, là où deux espèces rares de chauves-souris ont l'habitude de chasser. Le public n'a pas été induit en erreur et le sens de la décision n'en a pas été affecté.
- Est enfin en cause la réponse qu'a apportée le tribunal au moyen tiré de l'illégalité du POS issu d'une révision de 2001 au motif que la concertation préalable à cette révision prévue à l'article L. 300-2 du code de l'urbanisme avait été irrégulière. Le terrain de rejet du tribunal, fondé sur la cristallisation des moyens, est très fragile. Nous lui en préférons un autre. La Section du contentieux a jugé dans sa décision *Commune de Saint-Bon Tarentaise* du 5 mai 2017 (n° 388902, au Rec.) que seule la méconnaissance des modalités de concertation prévues par la délibération qui les fixe peut être utilement invoquée, et non des irrégularités tierces. Il est vrai que cette règle a été dégagée sur le fondement de la disposition du 5<sup>ème</sup> alinéa du I de l'article L. 300-2 du code de l'urbanisme, reprise à l'article L. 600-11 du même code, selon laquelle les documents d'urbanisme « ne sont pas illégaux du seul fait des vices susceptibles d'entacher la concertation, dès lors que les modalités définies par la délibération prévue au premier alinéa ont été respectées » ; or cette disposition est issue d'une loi de 2003, postérieure à la délibération organisant la concertation sur la révision litigieuse du POS de Saint-Clément-de-Rivière. Mais nous pensons qu'il y a lieu d'appliquer cette règle, relative à l'office du juge, aux documents d'urbanisme antérieurs à l'entrée en vigueur de la loi de 2003. Nous croyons déceler cette idée, de manière subliminale, dans la rédaction de la décision *Commune de Saint-Bon Tarentaise*<sup>10</sup>, et de manière plus explicite, dans les conclusions de Louis Dutheillet de

---

<sup>10</sup> La décision se réfère au 1<sup>er</sup> alinéa du I de l'article L. 300-2 du code de l'urbanisme dans sa version en vigueur à la date de la délibération organisant la concertation, mais cite le 5<sup>ème</sup> alinéa du I qui encadre la contestabilité

*Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.*

Lamothe. Rien ne justifie que des documents d'urbanisme très anciens soient davantage exposés juridiquement.

Le moyen tiré de la brièveté de la période de concertation, qui ne faisait pas écho à la délibération litigieuse, était donc inopérant devant le tribunal.

**PCMNC au rejet du pourvoi et à ce qu'une somme de 1500 euros soit mise à la charge solidaire des requérants au profit de chacun des défendeurs.**

---

des modalités de la concertation dans sa version « applicable au litige », et non à la date de la même délibération. Dans ses conclusions, L. Dutheillet de Lamothe se réfère quant lui à la date à laquelle la cour a statué.

*Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.*