

N° 449496

M. C...

1<sup>ère</sup> et 4<sup>ème</sup> chambres réunies

Séance du 17 janvier 2022

Lecture du 31 janvier 2022

## CONCLUSIONS

### M. Arnaud SKZRYERBAK, rapporteur public

L'article L. 442-14 du code de l'urbanisme prévoit que, dans le cadre d'un projet de lotissement, un permis de construire ne peut être refusé ni assorti de prescription spéciales sur le fondement de dispositions d'urbanisme nouvelles intervenues depuis la date de non-opposition à la déclaration préalable ou de délivrance du permis d'aménager. Le présent pourvoi pose la question inédite de savoir si, malgré cette cristallisation, l'autorité compétente peut, en application des articles L. 153-11 et L. 424-1 du code de l'urbanisme, opposer un sursis à statuer à une demande de permis de construire lorsque le projet qui fait l'objet de la demande est de nature à compromettre ou à rendre plus onéreuse l'exécution d'un futur plan local d'urbanisme.

Le lotissement en cause se situe à Rillieux-la-Pape, dans le Rhône. Il s'agit de la division d'un terrain en deux parcelles, l'une déjà bâtie, l'autre destinée à accueillir une construction. Aucun aménagement n'étant nécessaire, l'opération a seulement fait l'objet d'une déclaration préalable au vu de laquelle le maire a pris, le 12 avril 2018, une décision de non-opposition.

Un permis a été tacitement délivré le 5 janvier 2009 pour la construction d'une maison individuelle avec piscine sur la parcelle à bâtir issue du lotissement. Saisi par des voisins, le tribunal administratif de Lyon a annulé ce permis. Le tribunal a considéré que les dispositions de l'article L. 442-14 du code de l'urbanisme ne faisaient pas obstacle au sursis à statuer si les conditions pour prononcer ce sursis étaient remplies à la date de la décision de non-opposition à la déclaration préalable. Il a ensuite jugé que le maire de Rillieux-la-Pape avait commis une erreur manifeste d'appréciation en n'opposant pas le sursis à statuer, dès lors que le projet était de nature à compromettre l'exécution du futur plan local d'urbanisme et de l'habitat de la métropole de Lyon.

*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.*

M. C..., à qui le permis a été transféré en cours d'instance, se pourvoit en cassation contre le jugement du tribunal.

Ce jugement est excessivement sévère et vous ne pourrez que l'annuler.

Le sursis à statuer est une dérogation au principe selon lequel les règlements ne sont opposables qu'à la condition d'avoir été publiés<sup>1</sup>. Ce n'est en outre qu'une simple faculté pour l'autorité compétente. Vous n'exercez par conséquent qu'un contrôle restreint sur la décision de ne pas faire usage de cette faculté<sup>2</sup>. Les censures pour erreur manifeste d'appréciation sont assez rares dans votre jurisprudence. On peut mentionner deux cas, assez anciens, l'un à propos d'un permis délivré quelques jours avant que le plan d'occupation des sols ne rende la zone non constructible<sup>3</sup>, l'autre pour une construction en bord de mer dépassant de près de moitié la hauteur maximale autorisée<sup>4</sup>. Le contrôle restreint du juge du fond justifie que votre contrôle en cassation soit limité à la dénaturaison<sup>5</sup>.

Deux conditions doivent être réunies pour prononcer un sursis. Il faut, d'une part, que les travaux de révision du plan soient suffisamment avancés et, d'autre part, que la construction compromette ou rende plus onéreuse son exécution.

La première condition était indéniablement satisfaite. A la date retenue par le tribunal, deux débats avaient eu lieu sur le projet d'aménagement et de développement durable et le projet de plan avait été arrêté. Or, la jurisprudence n'exige même pas que le projet ait été rendu public : il suffit que les travaux en cours permettent de préciser la portée exacte des modifications projetées<sup>6</sup>. Le moyen d'erreur de droit soulevé sur cette première condition n'est donc pas fondé.

Le tribunal nous semble avoir en revanche erré sur la seconde condition. La simple contrariété d'un projet avec les dispositions du futur plan local d'urbanisme ne suffit pas à établir que ce projet en compromettrait l'exécution, en particulier si les travaux sont de faible

---

<sup>1</sup> Voir les conclusions d'Anne-Marie Leroy sur la décision du 10 octobre 1990, M. B..., n° 96805, au recueil

<sup>2</sup> 26 janvier 1979, Ass. de défense de l'environnement en Vendée et autres, p. 25 ; 1er février 1980, Association des amis des sites de la baie de Bandol et environs, p. 61 ; 6 décembre 1985, Cie immobilière Pierre Chemineau p. 363

<sup>3</sup> 6 novembre 1981, D..., n° 18586, aux tables

<sup>4</sup> 23 octobre 1987, Epoux Barnier, n° 50679, au recueil

<sup>5</sup> 25 avril 2003 SNC Diamant et compagnie, n° 208398, au recueil sur un autre point ; sur le contrôle en cassation de l'appréciation portée par les juges du fond sur une décision de sursis : 30 avril 2014, Commune de Ramatuelle, n° 356730, aux tables

<sup>6</sup> 21 avril 2021, Société Lidl, n° 437599

*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.*

importance<sup>7</sup>. Vous tenez compte également du degré de contrariété du projet aux futures prescriptions<sup>8</sup>, de la destination de la zone<sup>9</sup> ou encore de la faiblesse des répercussions du projet sur son environnement<sup>10</sup>.

En l'espèce, le jugement indique que le futur plan local d'urbanisme classe une partie du terrain d'assiette comme espace boisé classé, qu'il ressort des pièces du dossier que la maison empiète sur cet espace et que deux arbres seront supprimés. Il ressort de ces motifs que le tribunal s'est borné à relever une contrariété ponctuelle aux dispositions du futur PLU. Il a commis une erreur de droit en ne recherchant pas dans quelle mesure cette contrariété pouvait nuire à l'exécution du PLU. Si vous deviez estimer malgré tout, au prix d'une lecture bienveillante du jugement attaqué, que le tribunal a mené un raisonnement correct, son appréciation nous semble entachée de dénaturation. Le zonage envisagé par le futur PLU permettait la construction d'une habitation individuelle, il s'en trouve déjà de nombreuses similaires dans le secteur. La suppression de deux arbres ne compromet pas à elle seule la préservation de l'espace boisé et le projet prévoyait en compensation la plantation de deux autres arbres. En fin de compte, même la contrariété au PLU est douteuse et le tribunal ne pouvait raisonnablement déduire des pièces du dossier que son exécution se serait trouvée compromise par le projet.

C'est donc à tort que le tribunal a jugé que les conditions du sursis à statuer étaient remplies. Mais vous ne pourrez censurer son jugement pour ce motif sans prendre parti, en amont, sur la possibilité même d'opposer un sursis quand la demande de permis porte sur une parcelle issue d'un lotissement, possibilité que réfutent tant M. C... que la commune de Rillieux-la-Pape.

A première vue, l'article L. 442-14 du code de l'urbanisme leur donne raison. Les dispositions d'urbanisme applicables aux permis de construire dans les lotissements étant celles en vigueur à la date de la décision de non-opposition à déclaration préalable ou du permis d'aménager, il ne devrait pas être possible de tenir compte, par anticipation, de dispositions futures et hypothétiques. Les juges du fond déduisent très majoritairement de la cristallisation prévue par l'article L. 442-14 que le sursis à statuer ne peut être opposé aux demandes de permis de construire dans les lotissements<sup>11</sup>.

---

<sup>7</sup> 10 octobre 1990, B..., p. 272

<sup>8</sup> Sur un dépassement excessif des règles d'emprise au sol : 26 décembre 2012, Commune de Montrouge, n° 347458. Pour un classement futur ayant pour seul effet d'imposer une procédure particulière : 27 juillet 2015, Société immobilière Chêne Roc, n° 381248

<sup>9</sup> Inconstructible dans la décision D... précitée ; vocation de campagne dans la décision Epoux Barnier précitée ; pour une zone destinée exclusivement à la circulation : 13 avril 2005, M. L..., n° 259805

<sup>10</sup> 21 mai 2008, Mme X..., n° 284801 ; 19 juillet 2017, Mme A..., n° 397754

<sup>11</sup> CAA de Nantes, 30 avril 2014, M. Holtz et Mme Fauconnier, n° 12NT02773, C+ ; TA de Versailles, 3 février

*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 tribunal administratif de Lyon a sans doute été troublé par le fait que vous avez jugé l'inverse pour un autre mécanisme de cristallisation, celui des certificats d'urbanisme.

Il résulte de l'article L. 410-1 du code de l'urbanisme qu'un certificat d'urbanisme a pour effet de garantir à son titulaire un droit à voir toute demande d'autorisation ou de déclaration préalable déposée dans un délai de dix-huit mois examinée au regard des règles d'urbanisme applicables à la date de la délivrance du certificat. Lorsqu'un sursis à statuer serait opposable à la demande, le certificat doit le mentionner. Il est jugé de longue date que cette mention permet au maire de rejeter la demande dans le délai du certificat en application des nouvelles dispositions d'urbanisme<sup>12</sup>.

Une décision Commune de Langolen de 2014<sup>13</sup> est cependant allée plus loin en s'affranchissant des mentions du certificat d'urbanisme. Cette décision juge que, parmi les règles d'urbanisme cristallisées, figure la possibilité, lorsque les conditions en sont remplies à la date de délivrance du certificat, d'opposer un sursis à statuer à une déclaration préalable ou à une demande de permis. Elle ajoute que l'omission de la mention d'une telle possibilité dans le certificat d'urbanisme est sans incidence à cet égard. Deux décisions ultérieures de 2017, R...<sup>14</sup> et W...<sup>15</sup>, ont précisé que le sursis permettait au maire de refuser le permis en application des nouvelles règles d'urbanisme, y compris dans le délai du certificat.

Ce courant jurisprudentiel a été très critiqué en doctrine. Il est fragilisé par la loi ELAN du 23 novembre 2018<sup>16</sup>, qui a modifié l'article L. 410-1 pour obliger le maire à motiver dans le certificat d'urbanisme les raisons qui rendent possible le recours au sursis au statuer.

La transposition de la décision Commune de Langolen à la règle de cristallisation applicable aux lotissements ne nous semble pas se justifier, et ce pour deux raisons.

---

2020, n° 1807540 ; TA de Grenoble, 15 février 2018, n° 1601457, 1601815 ; TA de Nîmes, 15 décembre 2015, n° 1302703, 1303427, 1400545 ; TA de Dijon, 26 décembre 2015, n° 1401484, C+ ; TA de Marseille, 15 septembre 2014, n° 1200789.

<sup>12</sup> 10 juillet 1987, Min. de l'urbanisme, du logement et des transports c/ Foucault, p. 266. S'il n'en fait pas mention : 6 juillet 1994, Min. de l'équipement, du logement, des transports et de la mer c/ Sté Depra, n°122470

<sup>13</sup> 3 avril 2014, Commune de Langolen, n° 362735, aux tables

<sup>14</sup> 11 octobre 2017, n° 401878, aux tables

<sup>15</sup> 18 décembre 2017, n° 380438, aux tables

<sup>16</sup> Loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique

*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.*

La première tient aux textes applicables. L'article L. 410-1 du code de l'urbanisme envisage expressément l'applicabilité du sursis à statuer malgré un certificat d'urbanisme. Rien de tel pour l'article L. 442-14, qui en outre est rédigé différemment. Pour les lotissements, la cristallisation ne repose pas sur le maintien des règles applicables, auxquelles se rattacherait la règle du sursis, elle consiste à interdire qu'un permis de construire soit refusé sur le fondement de dispositions d'urbanismes nouvelles intervenues postérieurement à la décision valant autorisation de lotir. Vous en avez déduit que l'article L. 442-14 faisait obstacle à l'application de « dispositions d'urbanisme adoptées après l'autorisation du lotissement »<sup>17</sup> et que « le document d'urbanisme applicable aux demandes de permis de construire présentées dans le cadre d'un lotissement est celui en vigueur à la date à laquelle a été délivrée l'autorisation de lotir »<sup>18</sup>.

Certes, l'article L. 442-14 du code de l'urbanisme ne vise que les refus de permis de construire. Formellement, l'interdiction qu'il pose ne s'applique pas aux sursis à statuer. Mais on ne voit pas bien quelle utilité il y aurait de surseoir à statuer sur une demande de permis au motif qu'un plan local d'urbanisme est en cours d'élaboration s'il n'était pas possible, *in fine*, d'en opposer les prescriptions au pétitionnaire. L'acceptation du sursis à statuer pour ce motif implique nécessairement la possibilité de refuser le permis sur le fondement des nouvelles règles, ce qui est contraire aux dispositions de l'article L. 442-14.

C'est précisément pour cette raison que vous refusez le sursis à statuer dans le cadre des dispositions identiques de l'article L. 600-2 du code de l'urbanisme, qui s'appliquent lorsque l'administration doit de nouveau statuer sur une demande de permis de construire après l'annulation contentieuse d'une décision de refus. Votre décision SARL Francimmo de 2010<sup>19</sup> indique ainsi qu'il n'est pas possible d'anticiper l'effet que les règles futures du plan local d'urbanisme auront sur l'autorisation demandée sans méconnaître les dispositions de l'article L. 600-2.

La seconde raison qui nous conduit à écarter la possibilité d'un sursis à statuer motivé par une évolution en cours des règles d'urbanisme c'est qu'elle nous semble contraire à l'objectif poursuivi par l'article L. 442-14. Ces dispositions sont issues de la loi Méhaignerie du 23 décembre 1986<sup>20</sup>, qui entendait assurer une stabilisation du droit des sols applicable dans les lotissements afin d'encourager l'activité des professionnels de la construction. Comme l'explique Louis Dutheillet de Lamothe dans ses conclusions sur une décision G-C...<sup>21</sup>

---

<sup>17</sup> 30 septembre 2019, SARL du Mouliès, n° 421889, aux tables

<sup>18</sup> 9 juillet 2017, M. et Mme G-C..., n° 396775, aux tables

<sup>19</sup> 16 juillet 2010, SARL Francimmo, n° 338860, aux tables

<sup>20</sup> Loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986 tendant à favoriser l'investissement locatif, l'accès à la propriété de logements sociaux et le développement de l'offre foncière

*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.*

de 2017, il s'agit de « *garantir au porteur de projet [...] qu'il pourra achever les constructions prévues pour le lotissement dans le même cadre réglementaire que celui dans lequel il a conçu son projet de lotissement et au regard duquel on l'a autorisé au départ* ». La remise en cause de cette garantie de stabilité serait néfaste à l'équilibre économique des opérations de lotissement et dissuaderait les projets dans les secteurs où une révision du document d'urbanisme est en cours.

Bien sûr, un certificat d'urbanisme a lui aussi pour objet de garantir à son titulaire une stabilité des règles. Mais c'est un acte qui n'est pas de même nature qu'une décision de non-opposition à déclaration préalable ou qu'un permis d'aménager. Le certificat d'urbanisme ne vaut pas autorisation. C'est ce qui explique qu'il ne puisse faire l'objet d'un sursis à statuer<sup>22</sup>. La seule demande susceptible de faire l'objet d'un sursis est la demande de permis de construire et c'est donc à ce moment là qu'il sera tenu compte du futur plan local d'urbanisme.

A l'inverse, il est possible de sursoir à statuer sur une déclaration préalable ou sur une demande de permis d'aménager. Vous le jugiez pour les autorisations de lotir à une époque où le texte le prévoyait explicitement<sup>23</sup>. Aujourd'hui, les termes de l'article L. 424-1 du code de l'urbanisme pourraient faire hésiter car ils n'évoquent que les « *demandes d'autorisation concernant des travaux, constructions ou installations* ». Mais le cas du sursis motivé par la prise en compte d'un futur plan local d'urbanisme est en réalité réglé par l'article L. 153-11 du même code, auquel l'article L. 424-1 renvoie, et qui vise les « *demandes d'autorisation concernant des constructions, installations ou opérations* ». Le terme d'opération nous paraît englober le cas du lotissement et l'évolution des textes ne vous a pas conduit à revenir sur votre jurisprudence si l'on en juge par une décision postérieure<sup>24</sup>.

C'est donc au stade où l'administration se prononce sur le projet de lotissement qu'il lui faut apprécier le risque de compromission du futur plan local d'urbanisme. On peut rappeler à cet égard que les lotissements « *doivent respecter les règles tendant à la maîtrise de l'occupation des sols édictées par le code de l'urbanisme ou les documents locaux d'urbanisme, même s'ils n'ont pour objet ou pour effet, à un stade où il n'existe pas encore de projet concret de construction, que de permettre le détachement d'un lot d'une unité foncière* »<sup>25</sup>. Il appartient en conséquence à l'autorité compétente de refuser le permis

---

<sup>21</sup> 19 juillet 2017, nos 396775 396776, aux tables

<sup>22</sup> 28 janvier 1981, Ministre de l'environnement et du cadre de vie c. SCI Provence, T. p. 969

<sup>23</sup> 24 avril 1985, Ministre de l'urbanisme et du logement c. Puissant, n° 61147, au recueil sur un autre point

<sup>24</sup> 9 octobre 2002, Commune d'Aix-en-Provence c/ Société Le parc de la Thumine, n° 244783, aux tables sur un autre point

<sup>25</sup> 17 décembre 2014, M. P... et Commune du Lavandou, nos 367134, 367160, aux tables

*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.*

d'aménager ou de s'opposer à la déclaration préalable « *notamment lorsque, compte tenu de ses caractéristiques telles qu'elles ressortent des pièces du dossier qui lui est soumis, un projet de lotissement permet l'implantation de constructions dont la compatibilité avec les règles d'urbanisme ne pourra être ultérieurement assurée lors de la délivrance des autorisations d'urbanisme requises* »<sup>26</sup>.

Nous avons conscience que, s'agissant d'une simple division foncière, comme en l'espèce, il y a peu à contrôler au stade de la déclaration préalable et l'impossibilité de surseoir à statuer au stade de la demande de permis de construire conduit à renoncer largement à l'application du futur plan local d'urbanisme. Il nous semble néanmoins que la solution que nous vous proposons d'adopter ménage un équilibre satisfaisant entre l'intérêt général qui s'attache à l'exécution de ce plan et la sécurité juridique attendue des lotisseurs et voulue par le législateur.

Si vous nous suivez, c'est donc en amont que vous annulerez le jugement du tribunal administratif de Lyon pour erreur de droit à avoir jugé qu'une demande de permis de construire dans le cadre d'un lotissement pouvait faire l'objet d'un sursis à statuer fondé sur la circonstance que le projet serait de nature à compromettre ou à rendre plus onéreuse l'exécution du futur plan local d'urbanisme. Vous n'aurez pas besoin d'examiner les autres moyens, qui ne sont pas fondés.

#### **PCMNC**

##### **Annulation du jugement attaqué**

##### **Renvoi de l'affaire devant le tribunal administratif de Lyon**

**M. et Mme Z... et M. et Mme S... versent une somme de 3 000 euros à M. C... au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.**

**Rejet des conclusions présentées par M. et Mme Z... au titre des mêmes dispositions**

---

<sup>26</sup> 24 février 2016, Commune de Pia, n° 383079, aux tables