

N° 452457
M. et Mme M...

1^{ère} et 4^{ème} chambres réunies

Séance du 18 mai 2022
Lecture du 13 juin 2022

CONCLUSIONS

M. Arnaud SKZRYERBAK, Rapporteur public

La société La Guarriguette est propriétaire à Bormes-les-Mimosas d'un terrain d'environ 2 600 m² accueillant une maison, une piscine et, en fond de parcelle, un studio. Elle a déposé une déclaration préalable de lotissement pour détacher la partie du terrain sur laquelle se trouve le studio en vue d'une construction à venir. Aucune précision n'était donnée sur la future construction. Le maire a pris le 28 avril 2015 un arrêté de non-opposition.

La société demande alors un permis de construire pour démolir le studio et édifier une maison individuelle avec piscine. Le permis est accordé le 17 décembre 2015 puis rectifié le 12 mars 2016 car il indiquait comme terrain d'assiette la totalité de la parcelle avant division au lieu de la parcelle correspondant au lot détaché. Ces deux permis ont été contestés par des voisins, M. et Mme M..., qui ont obtenu leur suspension en raison d'un doute sérieux sur le respect d'une règle d'implantation.

Par prudence, la société La Guarriguette demande alors un nouveau permis qui est délivré le 12 janvier 2017 puis modifié le 25 avril suivant pour ajouter une place de stationnement et remplacer la terrasse en dur par une terrasse engazonnée. Ces deux permis ont également été attaqués par M. et Mme M....

Le tribunal administratif de Toulon a joint les quatre requêtes. Il a rejeté au fond les conclusions dirigées contre les permis des 12 janvier et 25 avril 2017. Il a estimé d'autre part que ces permis avaient implicitement mais nécessairement retiré les permis des 17 décembre 2015 et 12 mars 2016, ce qui l'a conduit à constater un non-lieu partiel.

La cour administrative d'appel de Marseille a pris une position différente. D'une part, elle a considéré que les quatre requêtes avaient toutes conservé leur objet. D'autre part, elle a jugé que les permis étaient entachés de plusieurs vices et elle a imparti à la société La Guarriguette un délai de trois mois pour en demander la régularisation.

M. et Mme M... se pourvoient contre l'arrêt de la cour, qui ne leur a pas donné entière satisfaction.

Postérieurement à l'introduction du pourvoi, la société La Guarriguette a informé la commune qu'elle entendait renoncer au permis du 12 janvier 2017 et au permis modificatif du 25 avril 2017. En réponse, le maire n'a retiré que le permis modificatif. Le pourvoi a donc perdu son objet pour ce seul permis.

Les principaux moyens du pourvoi portent sur les motifs par lesquels la cour a jugé que M. et Mme M... ne pouvaient utilement invoquer à l'encontre du permis délivré le 12 janvier 2017 les dispositions du nouveau plan local d'urbanisme adopté le 17 décembre 2015, dès lors que ces dispositions étaient intervenues postérieurement à la décision de non-opposition à la déclaration préalable de lotissement.

L'article L. 442-14 du code de l'urbanisme prévoit en effet une cristallisation des règles d'urbanisme applicables aux demandes de permis de construire présentées dans le cadre d'un lotissement, pendant un délai de cinq ans qui court à compter de la décision de non-opposition lorsque le lotissement a fait l'objet d'une déclaration préalable.

M. et Mme M... ont fait valoir devant la cour que la société La Guarriguette ne pouvait pas bénéficier de ces dispositions dès lors que l'opération qu'elle a réalisée ne pouvait pas être qualifiée de lotissement. Ils en voulaient pour preuve le fait qu'il n'y avait eu aucune division en propriété ou en jouissance, la société La Guarriguette étant restée propriétaire de la nouvelle parcelle et n'ayant pas l'intention de l'aliéner puisque son projet était de louer la future construction sous le régime du meublé touristique. La cour a répondu que la déclaration préalable du 28 avril 2015 portait bien sur une division d'un terrain en vue de créer un lot destiné à être bâti et que la circonstance que la future construction soit donnée à la location était sans incidence sur la qualification de lotissement.

Cette réponse est erronée en droit car la définition du lotissement implique un transfert de propriété ou de jouissance. Cette définition se trouve à l'article L. 442-1 du code de l'urbanisme : « Constitue un lotissement 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 ». Une unité foncière correspond à un terrain ou à un ensemble de terrains contigus appartenant à un même propriétaire ou à des copropriétaires indivis¹. La division en propriété conduit à partager le terrain entre plusieurs propriétaires. La division en jouissance est à l'inverse sans incidence sur la propriété du terrain. Celui-ci reste entre les mains d'un propriétaire unique mais des droits de jouissance exclusifs sont reconnus à plusieurs personnes. La division en jouissance peut ainsi prendre la forme d'une copropriété horizontale, dans laquelle la propriété du sol est indivise mais chaque copropriétaire bénéficie de la jouissance exclusive de sa parcelle et le droit d'y construire sa maison. Parmi une jurisprudence abondante, on peut citer la décision Ministre contre C... de 1977². Il y a également division en jouissance lorsque, sur un même terrain appartenant à une indivision, chacun des membres de l'indivision fait construire une maison destinée à devenir sa propriété exclusive et particulière, voyez votre décision Epoux Seguin de 1990³.

La division en jouissance peut en outre résulter d'une location, ce que d'ailleurs l'article L. 442-1 du code de l'urbanisme prévoyait expressément dans sa version antérieure à 2012. Mais il doit s'agir d'une location consentie en vue de l'implantation de bâtiments⁴. Vous avez jugé à plusieurs reprises que la réglementation du lotissement ne s'appliquait pas à la simple location d'un immeuble. Une décision B... de 1993⁵ juge ainsi que la construction en vue de la location par un seul maître d'ouvrage et sur un même terrain de cinq habitations ne constitue pas un lotissement dès lors que l'opération n'implique aucune division foncière. La solution a été fichée depuis par une décision Commune de Mareil-le-Guyon de 2008⁶ qui précise que le droit d'usage conféré à un simple locataire n'entraîne aucune division foncière.

La cour administrative d'appel de Marseille a donc bien commis une erreur de droit en qualifiant de lotissement l'opération par laquelle la société La Guarriquette entendait construire un bâtiment sur son propre terrain afin de le donner en location.

Les défendeurs au pourvoi opposent à cela deux objections.

¹ CE, 19 janvier 1971, SIEUR L..., n°74803, A ; CE, 13 décembre 1984, D..., n° 46301, A ; CE, 17 mai 1988, F..., n°61184, B

² Le colotis peut être propriétaire de la maison à construire (CE, 5 juillet 1977, Société civile immobilière, n° 101, A) ou disposer d'un droit de jouissance exclusive (CE, 1 février 1977, Ministre de l'Equipement c/ C... et autres, n° 2051, 2052, 2062, A). Pour une solution plus récente : CE, 26 octobre 1993, Mme J..., n° 110375, B

³ CE, 25 septembre 1990, Epoux S... et autres, n°86058, C inédit au recueil Lebon

⁴ Cass. 3e civ., 17 nov. 2004, n° 03-15.193, X... c/ SCI Le Levant :

⁵ CE, 28 décembre 1993, B... et autres COMMUNE DE MONTMOROT, n° 140752, 140821, C inédit au recueil Lebon

⁶ CE, 6 mars 2008, COMMUNE DE MAREIL-LE-GUYON , n°296287, B - Rec. T. p. 965

La première est qu'en contestant la qualification de lotissement les requérants auraient entendu remettre en cause l'arrêté de non opposition du 28 avril 2015, ce qui n'était pas possible à la fois parce que l'arrêté était devenu définitif et parce que les conditions de l'exception d'illégalité n'étaient pas remplies. Les défendeurs en déduisent que le moyen soulevé devant la cour était en réalité inopérant, de sorte qu'il importerait peu que la cour y ait répondu de manière erronée.

L'autorisation de lotir est un acte créateur de droit, ainsi qu'il résulte d'une décision de section de 1977, *Ministre de l'équipement*⁷. Une décision Gouvernement de la Polynésie française de 2003⁸ censure pour ce motif un juge saisi d'un litige contre un permis de construire qui accueille une exception d'illégalité d'une autorisation de lotir sans rechercher si cette autorisation était devenue définitive. On est tenté de déduire de cette décision que l'exception d'illégalité est possible si elle est soulevée à temps⁹. En l'espèce en tout cas, l'arrêté du 28 avril 2015 était bien définitif et l'exception d'illégalité n'était plus recevable.

Mais ce n'était pas d'une exception d'illégalité dont était saisie la cour. L'arrêté du 28 avril 2015 n'a pas qualifié et autorisé comme lotissement la réalisation d'une maison individuelle en vue de sa location. Comme on l'a dit, aucune information n'était donnée sur les futures constructions. L'arrêté se borne à autoriser la division de la parcelle selon le découpage souhaité par la société La Guarriguette. Il ne dit rien de la nature de cette division, en propriété ou en jouissance, ni de la manière dont elle sera opérée, par mutation, par partage ou par un autre moyen.

Cette division intervient en aval de l'autorisation. S'il s'avère que l'opération que souhaite réaliser le pétitionnaire ne conduit pas à une division de l'unité foncière, il ne peut être regardé comme mettant en œuvre l'autorisation de lotir qui lui a été accordée et il n'y a aucune raison qu'il bénéficie de la cristallisation des règles d'urbanisme applicables à la date de cette autorisation.

⁷ CE, Section, 3 mars 1977, *Ministre de l'Équipement c/ Société anonyme*, n°1822, A

⁸ CE, 14 octobre 2003, *GOUVERNEMENT DE LA POLYNESIE FRANCAISE*, n° 255623, C

⁹ Un permis ne peut être légalement délivré pour une construction dans un lotissement qui n'a pas été autorisé (CE, 15 décembre 1966, *Mlle W...*, n° 57172, A ; CE, Section, 16 décembre 1982, *E...* et autres, n° 37435, A - Conclusions B. Genevois, *Jurisclasseur périodique (semaine juridique)* 1983 II 19965). Un permis peut être annulé par voie de conséquence d'une autorisation de lotir (CE, 11 février 1986, *SOCIETE CIVILE IMMOBILIERE "LES JONQUILLES"*, n°47104, C inédit au recueil Lebon)

Ce que contestaient M. et Mme M..., ce n'était donc pas la légalité de l'arrêté du 28 avril 2015 mais le fait que le permis de construire était demandé pour une opération qui ne correspondait pas à l'opération autorisée, qui n'en était pas pour autant illégale mais qui ne pouvait se prévaloir des droits liés à cette autorisation, en particulier la cristallisation.

Les défendeurs soutiennent cependant, et c'est leur seconde objection, qu'en vertu de l'article R. 424-18 du code de l'urbanisme, une décision de non opposition à déclaration préalable de lotissement est valable trois ans, que le délai n'était pas expiré à la date du permis en litige et qu'il ne saurait donc être reproché à la société de n'avoir pas encore procédé à cette date à une division en propriété ou en jouissance. La société ajoute que, si elle a demandé une autorisation de lotir, c'est en réalité parce qu'elle avait l'intention de vendre le premier lot, celui sur lequel une maison était déjà édifiée, pas celui sur lequel elle souhaitait construire.

Peu importe dans notre litige l'absence de caducité de la non opposition, la question est plutôt de savoir si la division de l'unité foncière doit ou non intervenir avant le permis. Vous y avez déjà répondu par l'affirmative dans une décision Mme B-F...¹⁰ de 2013. Comme l'expliquait Alexandre Lallet dans ses conclusions, c'est ce qui distingue le lotissement du permis valant division. « Dans le cas du lotissement, le terrain est divisé en vue de l'obtention future de permis de construire. Dans le cas du permis valant division, la division projetée est réalisée entre la délivrance du permis et l'achèvement des bâtiments ».

Cette chronologie du lotissement se retrouve dans des décisions plus anciennes qui jugent que l'opération consistant à construire puis à diviser n'entre pas dans le champ d'application de la réglementation des lotissements, voyez une décision V... de 1988¹¹ ou une décision Commune de Rouillon de 1992¹², à propos des « permis groupés ».

Toutes ces décisions ont été rendues dans des hypothèses où le permis de construire était contesté au motif qu'il aurait dû être précédé d'une autorisation de lotir mais la solution qu'elles retiennent nous semble transposable à notre espèce car vous avez à répondre à la même question de savoir si la construction projetée s'inscrit dans le cadre d'un lotissement. Ajoutons qu'il serait hasardeux de se fonder sur l'intention annoncée de diviser le terrain, intention à laquelle le pétitionnaire pourrait renoncer après avoir obtenu son permis sur le fondement des règles protectrices du lotissement.

¹⁰ CE, 19 février 2013, Mme B- F... et autres , n°345728, B - Rec. T. p. 878

¹¹ CE, 11 février 1988, M. et Mme V..., n°50640, C inédit au recueil Lebon

¹² CE, 1 décembre 1992, Commune de Rouillon c/ P..., n°101120, B

Nous vous invitons donc à censurer l'arrêt attaqué en tant qu'il se prononce sur le permis de construire du 12 janvier 2017.

Restent les deux premiers permis, celui de 2015 et son rectificatif de 2016. Les requérants soutiennent que, dès lors qu'il n'y a pas véritablement eu de lotissement, le respect des règles d'urbanisme aurait dû être apprécié à l'échelle de la totalité de la parcelle. Or, le dossier de demande de permis a été présenté en indiquant comme terrain d'assiette le lot ayant vocation à être détaché. Dans la configuration de l'espèce, et alors qu'il y a précisément eu un rectificatif sur la question du terrain d'assiette, il ne nous semble pas que l'appréciation des services instructeurs ait pu être faussée. La cour n'a donc pas commis d'erreur de droit en écartant le moyen tiré des insuffisances du dossier de la demande.

PCMNC

Non-lieu sur les conclusions visant l'arrêt attaqué en tant qu'il porte sur le permis du 25 avril 2017

Annulation de l'arrêt attaqué en tant qu'il porte sur le permis du 12 janvier 2017

Renvoi de l'affaire, dans cette mesure, à la CAA de Marseille

La commune et la société La Guarriguette verseront chacune 1 500 euros aux requérants au titre de l'article L. 761-1 du CJA

Rejet du surplus des conclusions des parties