

N° 458524

Commune de Bonneville-sur-Touques

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

Séance du 28 novembre 2022

Lecture du 22 décembre 2022

## CONCLUSIONS

### M. Arnaud SKZRYERBAK, Rapporteur public

L'affaire appelée porte sur un projet de lotissement à Bonneville-sur-Touques, une commune rurale du Calvados. Il s'agit de diviser un terrain bâti pour en détacher deux lots destinés à la construction d'une maison individuelle. Un certificat d'urbanisme opérationnel délivré le 20 juin 2016 a confirmé la faisabilité du projet. Ce certificat a été prorogé à deux reprises, ce qui a eu pour effet d'en reporter la validité jusqu'au 20 décembre 2019. Avant cette échéance, le projet de lotissement a fait l'objet d'une déclaration préalable à laquelle le maire a décidé de ne pas s'opposer par un arrêté du 7 juin 2019.

La SCI Médan s'est alors portée acquéreur des deux lots à bâtir pour lesquels elle a demandé des permis de construire qui lui ont été accordés par deux arrêtés du 13 janvier 2021. Des voisins ont obtenu du juge des référés du tribunal administratif de Caen la suspension de ces permis sur le fondement de de l'article L. 521-1 du code de justice administrative.

La commune se pourvoit en cassation contre l'ordonnance de référé. Le pourvoi a été communiqué à la SCI Médan qui a déclaré s'y associer par un mémoire qu'elle présente comme un pourvoi incident. Il y a là une confusion car un pourvoi incident ne peut être introduit que par le défendeur à un pourvoi en cassation. Le mémoire de la SCI Médan ne peut pas non plus être regardé comme une intervention car la société a été invitée par le tribunal à produire des observations<sup>1</sup> et elle avait la qualité de partie à l'instance de référé<sup>2</sup>. Or, l'intervenant doit être un tiers par rapport aux parties. Vous avez ainsi jugé qu'une partie à l'instance devant le juge des référés du tribunal administratif a qualité pour se pourvoir en cassation contre l'ordonnance que ce dernier est appelé à rendre et que dès lors, son

---

<sup>1</sup> CE, 9 octobre 2019, Ministre de l'économie et des finances et SAS Casil Europe c/ M. A... et autres, n°s 430538 431689, à mentionner aux Tables.

<sup>2</sup> Le juge de cassation n'est pas lié par la qualification de partie retenue par les juges du fond : CE, 8 novembre 2019, COMMUNE DE MONTREUIL c\ MINISTERE DE L'INTERIEUR, n°425177, B

intervention en cassation n'est pas recevable, c'est une décision Socquet-Juglard de 2004<sup>3</sup>. Le mémoire de la SCI Médan est en réalité un pourvoi principal, qui est irrecevable car tardif. Vous ne pourrez ni examiner les moyens propres qu'elle soulève ni faire droit à ses conclusions présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Vous aurez suffisamment à faire avec le pourvoi de la commune. Le juge des référés du tribunal administratif a regardé comme étant de nature à créer un doute sérieux sur la légalité des permis de construire le moyen tiré de ce que le maire avait commis une erreur manifeste d'appréciation en s'abstenant de surseoir à statuer sur la déclaration préalable de lotissement.

L'article L. 153-11 du code de l'urbanisme permet au maire de surseoir à statuer sur une demande d'autorisation concernant des constructions, installations ou opérations qui seraient de nature à compromettre ou à rendre plus onéreuse l'exécution d'un plan local d'urbanisme en cours d'élaboration. Cela concerne notamment les autorisations de lotir<sup>4</sup>. Le sursis est une simple faculté et le juge n'exerce qu'un contrôle restreint à l'égard de la décision du maire de ne pas en faire usage<sup>5</sup>. Les censures ne peuvent donc être que rares. En l'espèce, le juge des référés du tribunal administratif de Caen s'est fondé sur la circonstance que le plan local d'urbanisme en cours d'élaboration prévoyait de classer le terrain d'assiette des deux projets en zone agricole.

Le pourvoi de la commune ne remet pas en cause cette appréciation, d'ailleurs souveraine. Il se concentre sur deux aspects qui en accentuent la sévérité et qui font l'originalité du litige : d'une part, le moyen tiré du défaut de sursis à statuer est une exception d'illégalité de l'autorisation de lotir ; d'autre part, cette autorisation avait été précédée d'un certificat d'urbanisme.

Nous commencerons par ce second aspect car c'est le plus simple. Pour juger que les conditions du sursis à statuer étaient remplies, le juge des référés du tribunal administratif a relevé qu'à la date de l'autorisation de lotir l'élaboration du nouveau plan local d'urbanisme

---

<sup>3</sup> CE, 1 mars 2004, S-J..., n°258505, B - Rec. T. p. 815, 818, 823, 825

<sup>4</sup> Nous renvoyons sur ce point à nos conclusions sur la décision CE, 31 janvier 2022, M. C... , n° 449496, B : « il est possible de surseoir 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 (24 avril 1985, Ministre de l'urbanisme et du logement c. Puissant, n° 61147, au recueil sur un autre point). 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 (9 octobre 2002, Commune d'Aix-en-Provence c/ Société Le parc de la Thumine, n° 244783, aux tables sur un autre point).

<sup>5</sup> CE, 6 décembre 1985, Compagnie immobilière Pierre Chemineau, n° 43061, A - p. 363.

avait été prescrite et le débat sur les orientations du projet d'aménagement et de développement durable avait eu lieu. Mais la commune avait fait valoir dans ses écritures qu'elle avait délivré un certificat d'urbanisme et que ce certificat faisait obstacle à ce qu'elle surseoie à statuer sur la déclaration préalable. L'ordonnance attaquée ne répond pas à ce moyen de défense et le pourvoi est donc fondé à soutenir qu'elle est insuffisamment motivée.

Faute de tenir compte du certificat d'urbanisme, le juge des référés a en outre commis une erreur de droit en se plaçant à la date de l'arrêté de non opposition à déclaration préalable et non à la date du certificat d'urbanisme pour apprécier l'état d'avancement du futur plan local d'urbanisme. En application de l'article L. 410-1 du code de l'urbanisme, un certificat d'urbanisme garantit à son titulaire que toute demande d'autorisation ou de déclaration préalable déposée dans le délai de validité du certificat sera examinée au regard des règles d'urbanisme applicables à la date à laquelle il a été délivré. Vous jugez que cela ne fait pas obstacle à ce qu'un sursis à statuer soit opposé à une telle demande mais les conditions du sursis doivent être remplies à la date de délivrance du certificat. La possibilité de surseoir à statuer fait alors partie des règles d'urbanisme cristallisées par le certificat, pour reprendre les termes de votre décision Commune de Langolen de 2014<sup>13</sup>. En l'espèce, le certificat d'urbanisme a été prorogé à deux reprises. C'est à nos yeux sans incidence sur la date à laquelle il convient d'apprécier si les conditions du sursis étaient remplies car, comme l'indiquait Vincent Villette dans ses conclusions sur une décision Commune de Firmi de 2020<sup>6</sup>, « la prorogation n'a pas pour objet et ne saurait avoir pour effet de cristalliser le cadre applicable à la date à laquelle l'administration statue à nouveau – cela reviendrait autrement à confondre prorogation et nouvelle demande de certificat ». Quoiqu'il en soit, en présence d'un certificat d'urbanisme en cours de validité, la date à retenir ne pouvait pas être celle de l'autorisation de lotir et le moyen d'erreur de droit est donc fondé.

L'intérêt de la présente affaire se situe cependant en amont, sur la possibilité d'exciper de l'illégalité de l'autorisation de lotir à l'encontre d'un permis de construire délivré dans le cadre du lotissement.

La question n'est pas entièrement inédite en jurisprudence. Une décision Gouvernement de la Polynésie française de 2003<sup>7</sup> censure un juge saisi d'un litige contre un permis de construire pour avoir accueilli une exception d'illégalité d'une autorisation de lotir sans rechercher si cette autorisation était devenue définitive. La décision écarte donc la qualification d'opération complexe. Nous en déduisons également que l'exception d'illégalité a été regardée comme opérante.

La solution doit être réexaminée au regard de la jurisprudence Sodemel<sup>8</sup>-Okosun<sup>9</sup>, dont il résulte que l'illégalité d'un acte administratif, qu'il soit ou non réglementaire, ne peut

---

<sup>6</sup> CE, 5 février 2020, COMMUNE DE FIRMI, n° 426573, B - Rec. T. pp. 1055

<sup>7</sup> CE, 15 octobre 2003, GOUVERNEMENT DE LA POLYNESIE FRANCAISE, n° 255623, C

être utilement invoquée par voie d'exception à l'appui de conclusions dirigées contre une décision administrative ultérieure que si cette dernière décision a été prise pour l'application du premier acte ou s'il en constitue la base légale. Les critères d'opérance de l'exception d'illégalité des actes individuels ont été alignés sur ceux employés pour les actes réglementaires. Cet alignement a été présenté par Xavier Domino dans ses conclusions sur la décision Okosun comme un resserrement justifié par le souci de compenser l'instabilité juridique résultant de ce que, depuis le décret du 28 novembre 1983, un acte individuel ne devient définitif que s'il est régulièrement notifié, avec mention des voies et délais de recours.

Reste que les critères de la mesure d'application et de la base légale se manient moins aisément pour les actes individuels que pour les actes réglementaires. La jurisprudence donne quelques illustrations. Un arrêté de consignation est pris pour l'application de la mise en demeure adressée à l'exploitant d'une installation classée de respecter ses obligations<sup>10</sup>. La légalité du classement dans une catégorie de sportif peut être contestée à l'occasion d'un recours contre la décision sanctionnant un manquement aux obligations résultant de ce classement<sup>11</sup>. La décision mettant fin à une concession de logement est prise pour l'application de la décision d'aliéner ce logement<sup>12</sup>. Les exemples d'acte non réglementaire qualifié de base légale d'un autre acte sont moins nombreux mais on peut citer l'acte de création d'une zone d'aménagement différé à l'égard d'une décision de préemption<sup>13</sup>. La jurisprudence s'affranchit parfois d'une stricte application des critères Sodemel, par exemple lorsqu'il s'agit de critiquer une décision au motif de l'illégalité de la nomination de son auteur<sup>14</sup>.

Au regard de la jurisprudence Sodemel, une autorisation de lotir présente la particularité d'être un acte à double visage. C'est au premier chef un acte non réglementaire et susceptible par conséquent de créer des droits, comme vous l'avez nettement affirmé par une décision de section *Ministre c. Société Constructions Simottel de 1977*<sup>15</sup>. Mais l'autorisation de lotir vaut approbation des documents figurant dans le dossier de la demande et elle a ainsi pour effet de leur conférer une valeur réglementaire. Vous l'avez jugé pour le règlement de lotissement<sup>16</sup>, pour le cahier des charges<sup>17</sup> et pour le plan de division parcellaire<sup>18</sup>. Revêtent

---

<sup>8</sup> CE, Section, 11 juillet 2011, SOCIETE D'EQUIPEMENT DU DEPARTEMENT DE MAINE-ET-LOIRE SODEMEL / Ministre de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration, n° 320735, 320854, A - Rec. p. 346

<sup>9</sup> CE, Section, 30 décembre 2013, Mme O..., n° 367615, A - Rec. p. 342

<sup>10</sup> CE, 20 mars 2013, MINISTRE DE L'ECOLOGIE, DU DEVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'ENERGIE, n° 352551, B - Rec. T. pp. 714-788-791-801

<sup>11</sup> CE, 15 avril 2016, M. K..., n° 394199, B - Rec. T. pp. 901-967

<sup>12</sup> CE, 21 juin 2021, CX... c\ SERVICE DEPARTEMENTAL ET METROPOLITAIN D'INCENDIE ET DE SECOURS, n° 434384, C

<sup>13</sup> CE, 26 octobre 2012, Mme CU, n°346947, B - Rec. T. pp. 535-940-1021-1029. De même pour l'acte instituant le droit de préemption urbain : CE, 10 mai 2017, SOCIETE ABH INVESTISSEMENTS, n° 398736, B - Rec. T. pp. 430-432-762-849

<sup>14</sup> CE, 8 novembre 2017, UNIVERSITE DE LORRAINE, n° 394764, B - Rec. T. p. 762

<sup>15</sup> CE, Section, 4 mars 1977, Ministre de l'Equipement c/ Société anonyme, n°1822, A

également un caractère réglementaire les prescriptions dont l'autorité administrative décide d'assortir le permis d'aménager ou la décision ne de pas s'opposer à la déclaration préalable.

Il n'y a guère de doute qu'il est possible, à l'appui d'un recours contre un permis de construire, d'invoquer l'illégalité des dispositions réglementaires attachées à l'autorisation de lotir. Les textes<sup>19</sup> comme vos décision<sup>20</sup> les qualifie de règles d'urbanisme. Vous avez ainsi rappelé, dans une décision Commune de Roquebrune-Cap-Martin de 1994<sup>21</sup>, que le permis de construire est tenu de les respecter au même titre que les règles issues celles du plan local d'urbanisme. Dès lors que vous admettez, dans le cadre fixé par votre décision Commune de Courbevoie<sup>22</sup>, que l'on puisse exciper de l'illégalité des secondes, nous ne voyons pas de raison qu'il n'en aille pas de même pour les premières.

Reste la dimension non réglementaire du permis d'aménager ou de la décision de non opposition à déclaration préalable. De ce point de vue, on peut hésiter sur l'opérance de l'exception d'illégalité. Nous vous proposons de l'admettre pour deux raisons.

La première est que l'autorisation de lotir est accordée en vue de la délivrance de permis de construire. Le lotissement est défini par l'article L. 442-1 du code de l'urbanisme comme la division d'une unité foncière ayant pour objet de créer des lots destinés à être bâtis. Un permis de construire ne peut être délivré dans le périmètre d'un lotissement qui n'a pas été autorisé<sup>23</sup>. L'autorisation de lotir est une condition de la délivrance du permis sur le lot détaché.

Le deuxième motif qui nous porte à conclure en faveur de l'opérance de l'exception d'illégalité est que, indépendamment même des dispositions réglementaires qui y sont associées, l'autorisation de lotir détermine largement le cadre dans lequel la légalité du permis sera appréciée, en particulier la version du plan local d'urbanisme qui sera applicable et l'unité foncière au regard de laquelle sera vérifié le respect des règles d'urbanisme. L'autorisation de lotir est à ce point déterminante que, dans une décision Commune de Pia de 2016<sup>24</sup>, vous avez qualifié les lotissements d'« opérations d'aménagement ayant pour but l'implantation de constructions » et vous avez jugé qu'ils devaient respecter les règles tendant à la maîtrise de l'occupation des sols édictées par le code de l'urbanisme ou les documents

---

<sup>16</sup> CE, 8 novembre 1995, G..., n° 89646, B

<sup>17</sup> CE, 4 février 1976, D..., n° 98088, B

<sup>18</sup> Section, 5 juillet 1991, Mmes X... et GAVINET, n° 124072

<sup>19</sup> Article L. 442-9 du code de l'urbanisme

<sup>20</sup> CE, 24 juillet 2019, M. B... , n° 430362, B

<sup>21</sup> CE, 5 décembre 1994, Commune de Roquebrune-Cap-Martin, n° 137353, A - p. 538.

<sup>22</sup> CE, Section, 7 février 2008, COMMUNE DE COURBEVOIE , n°s 297227, 297229, 297230, 297231, 297232, 297233, 297234, 297235, 297236, A - Rec. p. 41

<sup>23</sup> CE, Section, 17 décembre 1982, E... et autres, n° 37435, A - Conclusions B. Genevois, Jurisclasseur périodique (semaine juridique) 1983 II 19965

<sup>24</sup> CE, 24 février 2016, COMMUNE DE PIA , n° 383079, B - Rec. T. p. 991

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. La décision Commune de Pia ajoute que l'autorité compétente doit refuser un projet de lotissement qui 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.

Vous pourriez craindre, en ouvrant l'exception d'illégalité, de fragiliser les opérations de lotissement, dont on sait le besoin de stabilité et de prévisibilité.

Nous relevons néanmoins que s'agissant des dispositions réglementaires, pour lesquelles l'exception d'illégalité est perpétuelle, vous pourriez transposer les principes qui ont guidé vos décisions de section Commune de Courbevoie et, plus récemment SCI du Petit Bois<sup>25</sup>, et considérer que seuls peuvent être invoqués les vices mettant en cause la légalité des règles applicables et non les vices mettant en cause l'acte les approuvant ou les prescrivant. Cela conduirait à regarder comme inopérants les vices mettant en cause la légalité externe de l'autorisation de lotir mais également l'erreur manifeste d'appréciation qui aurait consisté à ne pas surseoir à statuer sur la demande tendant à obtenir cette autorisation.

Ces moyens seraient en revanche opérants pour contester l'autorisation elle-même mais ils ne seraient recevables que dans le délai de recours contentieux. La garantie de stabilité juridique tient alors au caractère définitif de l'autorisation de lotir. Elle est acquise par l'affichage de la décision tacite ou explicite sur le terrain<sup>26</sup>, qui permet de faire courir les délais à l'égard des tiers, ce qui est une différence avec les décisions individuelles que vous aviez en tête au moment de l'adoption de la décision Sodemel. Il arrive qu'une autorisation de lotir ne puisse être regardée comme définitive parce que l'on n'est pas en mesure de prouver que l'affichage a bien eu lieu dans les formes et pendant la durée prescrite par les textes. Il serait vain, au motif de ce risque, de fermer l'exception d'illégalité alors que, le délai de recours étant encore ouvert, le requérant pourrait contester l'autorisation de lotir par voie d'action et demander l'annulation du permis de construire par voie de conséquence de l'annulation de l'autorisation de lotir, ce qui est admis de longue date<sup>27</sup>.

Un dernier scrupule pourrait vous conduire à vous demander s'il ne faut pas faire un sort à part au moyen tiré du défaut de sursis à statuer. Il peut sembler paradoxal, alors que le lotissement bénéficie d'une cristallisation des règles d'urbanisme, d'opposer à un permis de construire des règles qui n'existaient pas à la date de l'autorisation de lotir. Mais l'exception

---

<sup>25</sup> CE, Section, 2 octobre 2020, SCI DU PETIT BOIS , n° 436934, A

<sup>26</sup> Article R. 424-15 du code de l'urbanisme

<sup>27</sup> CE, 12 février 1986, SOCIETE CIVILE IMMOBILIERE "LES JONQUILLES", n° 47104, C inédit au recueil Lebon

d'illégalité conduit en réalité à se placer au moment où il est statué sur la demande de lotissement, avant cristallisation donc.

Au total, nous vous invitons à confirmer l'opérance de l'exception d'illégalité de l'autorisation de lotir à l'appui d'un recours contre un permis de construire et à écarter l'erreur de droit alléguée par le pourvoi. Mais vous pourrez rappeler, dans un même mouvement, que lorsque cette exception d'illégalité ne vise pas les dispositions réglementaires associées à l'autorisation de lotir mais l'autorisation elle-même, elle est enfermée dans un délai. La commune a soutenu devant le juge des référés du tribunal administratif que la décision de non-opposition à déclaration préalable était définitive. L'ordonnance attaquée ne répond pas à cette contestation de la recevabilité de l'exception d'illégalité. Elle est, sur ce point aussi, insuffisamment motivée.

Vous l'annulerez donc et vous réglerez l'affaire au fond au titre de la procédure de référé.

La construction d'un bâtiment autorisée par un permis de construire présente un caractère difficilement réversible et la condition d'urgence est donc en principe satisfaite, voyez pour un rappel récent la décision Mme Maillard et autres<sup>28</sup> de l'année dernière.

En revanche, aucun des moyens n'est de nature à créer un doute sérieux sur la légalité des permis. En particulier, sans qu'il soit besoin de se prononcer sur le caractère définitif de l'autorisation de lotir, le maire n'a commis aucune erreur manifeste d'appréciation en s'abstenant de surseoir à statuer.

#### **PCMNC**

- **Rejet du pourvoi de la SCI Médan pour tardiveté ;**
- **Annulation de l'ordonnance attaquée ;**
- **Rejet de la demande présentée par les requérants de première instance devant le JRTA de Caen ;**
- **3 000 euros à la charge de ces derniers au titre de l'article L. 761-1 du CJA ;**
- **Rejet de leurs conclusions présentées au même titre.**

---

<sup>28</sup> CE, 6 octobre 2021, Mme MAILLARD et autres , n°445733, B