3 Les effets d'une DP de lotissement lorsque les règles d'urbanisme changent

Jean-François ROUHAUD,
avocat associé, Lexcap Rennes,
spécialisé en droit public et en droit immobilier

C'est à une question semble-t-il inédite que le tribunal administratif de Caen a été amené à répondre récemment [1] : un arrêté de non-opposition à déclaration préalable autorisant un lotissement, peut-il annoncer des décisions de sursis à statuer aux demandes de permis de construire qui seront déposées sur les lots détachés ?

Les circonstances de fait soumises au tribunal sont assez banales. Un propriétaire a déposé le 3 octobre 2012, en mairie, une déclaration préalable en vue d'être autorisé à diviser son terrain en deux lots : un lot A de 1828 m² et un lot B de 1868 m². Par un arrêté du 25 octobre 2012, le maire de la commune n'a pas fait opposition à cette déclaration préalable, de sorte que le propriétaire a été autorisé à créer ces deux lots de terrain à bâtir. Mais cet arrêté comportait un article 2 rédigé comme suit : « *Compte-tenu de la procédure de révision du document d'urbanisme engagé par la commune (...), l'autorité compétente pourra surseoir à statuer sur les demandes d'autorisation concernant des travaux, constructions ou installations susceptibles de compromettre ou de rendre plus onéreuse la réalisation d'une opération d'aménagement qui a été prise en considération par le conseil municipal* ».

Cette mention étant de nature à dissuader tout acquéreur de concrétiser son achat, le propriétaire du terrain a saisi le tribunal administratif de Caen afin d'obtenir l'annulation de l'arrêté du 25 octobre 2012 en tant seulement qu'il faisait état de la mention de sursis à statuer.

Par un jugement du 5 novembre 2013, le tribunal a fait droit à la demande du requérant au motif qu'en informant le pétitionnaire de la possibilité de surseoir à statuer sur les demandes d'autorisations d'urbanisme, alors que cette faculté d'information est réservée aux certificats d'urbanisme et qu'aucune disposition du Code de l'urbanisme ne la prévoit pour les décisions de non-opposition à une déclaration préalable, l'autorité administrative a entaché sa décision d'une erreur de droit.

Une telle appréciation se comprend aisément à la lumière des dispositions du Code de l'urbanisme qui confèrent à la décision de non-opposition à déclaration préalable un effet « stabilisateur » des règles d'urbanisme, en faveur des personnes désireuses de réaliser leur projet de construction au sein du lotissement autorisé. L'article L. 442-14 du Code de l'urbanisme, dans sa rédaction résultant de l'ordonnance n° 2011-1916 du 22 décembre 2011 relative à certaines corrections à apporter au régime des autorisations d'urbanisme, prévoit en effet que « *le permis de construire ne peut être refusé ou assorti de prescriptions spéciales sur le fondement de dispositions d'urbanisme nouvelles intervenues dans un délai de cinq ans suivant : 1° La date de la non-opposition à cette déclaration, lorsque le lotissement a fait l'objet d'une déclaration préalable...* ». Ainsi que le relève le tribunal dans son jugement, la mention du sursis à statuer, dans une décision de non-opposition à déclaration préalable d'un lotissement, est susceptible de faire perdre le bénéfice de la stabilisation des droits à construire.

La réponse apportée par le tribunal administratif de Caen présente un intérêt pratique évident dans le contexte actuel. Les dispositions de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, dite *loi Grenelle*, conjuguées à celles de la loi n° 2010-874 du 27 juillet 2010 de modernisation de l'agriculture et de la pêche, manifestent un progrès sans précédent en faveur de la lutte contre la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers. Ce dispositif a récemment été renforcé par la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, dite *loi ALUR*. Les SCOT et les PLU récemment révisés ou qui doivent l'être prochainement réduisent de façon significative, pour la plupart d'entre eux, la superficie des zones jusque-là constructibles. Ici dans un village, là en périphérie d'une agglomération, il est fréquent que des propriétaires voient leur bien passer d'un zonage U ou AU à un zonage A ou N. Les solutions qui s'offrent à ces propriétaires pour tenter de conserver le bénéfice d'un classement en zone constructible sont bien connues : déposer une demande de permis de construire, déposer une demande de certificat d'urbanisme...

Depuis la réforme des autorisations d'urbanisme entrée en vigueur le 1er octobre 2007 [2], le lotissement est constitué dès le détachement d'un seul lot de terrain à bâtir. Le régime de la déclaration préalable s'applique à ce type de lotissement à moins qu'il ne remplisse les conditions de mise en œuvre du permis d'aménager. Plutôt que de déposer une demande de permis de construire, le propriétaire désireux d'éviter une évolution défavorable des règles d'urbanisme peut donc déposer une déclaration préalable de lotissement.

Cette procédure est plus simple à mettre en œuvre qu'une demande de permis de construire, le dossier déposé en mairie étant moins volumineux. À l'occasion d'une déclaration préalable, le propriétaire n'a pas à se prononcer sur les caractéristiques précises d'un projet de construction. Les délais d'instruction d'une déclaration préalable sont plus courts que ceux d'une demande de permis.

Par ailleurs, à la différence d'un certificat d'urbanisme [3], la déclaration préalable de lotissement constitue une autorisation d'urbanisme [4]. Si la collectivité souhaite opposer une décision de sursis à statuer à une déclaration préalable de lotissement, les conditions d'édiction du sursis à statuer devront être satisfaites à la date à laquelle l'autorité administrative compétente sera amenée à statuer [5].

1. *TA Caen, 11 févr. 2014, n° 1301316.*

2. Réforme qui résulte de l'ordonnance n° 2005-1527 du 8 décembre 2005 relative au permis de construire et aux autorisations d'urbanisme.

3. Le Conseil d'État a eu l'occasion de juger que le certificat d'urbanisme ne constitue pas une autorisation d'urbanisme : *CE, 7 oct. 2010, n° 323882 : JurisData n° 2010-017817.*

4. *CE, 23 oct. 2013, n° 344454 : JurisData n° 2013-023283.*

5. Selon l'article L. 123-6 du Code de l'urbanisme, « *À compter de la publication de la délibération prescrivant l'élaboration d'un plan local d'urbanisme, l'autorité compétente peut décider de surseoir à statuer, dans les conditions et délai prévus à l'article L. 111-8, sur les demandes d'autorisation concernant des*

On peut aussi penser qu'en application des dispositions de l'article L. 442-14 du Code de l'urbanisme, l'absence de sursis à statuer à une DP privera l'autorité compétente de la faculté d'opposer ultérieurement un tel sursis aux demandes de permis déposées sur les lots autorisés. La cour administrative d'appel de Nantes a d'ailleurs déjà eu l'occasion de juger à ce sujet que « si l'article L. 442-14 du Code de l'urbanisme ne fait pas obstacle, par lui-même, à ce que la demande de permis de construire déposée dans les 5 ans suivant l'achèvement d'un lotissement fasse l'objet du sursis à statuer prévu par l'article L. 111-7 du même code, le prononcé de ce sursis ne peut être fondé, dans une telle hypothèse, sur la circonstance que la réalisation du projet de construction litigieux serait de nature à compromettre ou à rendre plus onéreux l'équilibre d'un plan local d'urbanisme en cours d'élaboration », la cour justifiant cette solution en précisant « que cette circonstance, postérieure à la date d'autorisation du lotissement, qui repose sur l'anticipation de l'effet que les règles futures du plan local d'urbanisme auront sur l'autorisation demandée, ou celle-ci sur leur mise en œuvre, ne pourrait motiver un refus ou l'édiction de prescriptions spéciales portant sur le permis demandé sans méconnaître les dispositions de l'article L. 442-14 » [6].

Il en va autrement s'agissant des certificats d'urbanisme. Le Conseil d'État a récemment jugé que l'omission, dans un tel certificat, de la mention de la possibilité d'opposer un sursis à statuer à une déclaration préalable ou à une demande de permis, ne fait pas obstacle à ce que l'autorité compétente oppose un sursis à statuer à une déclaration préalable ou à une demande de permis ultérieure concernant le terrain objet du certificat d'urbanisme [7].

Il n'est pas anodin de rappeler, enfin, que le bénéfice de la stabilisation des droits à construire attachée à une déclaration préalable de lotissement dure 5 années à compter de la date de la non-opposition à la déclaration préalable, contre 18 mois pour un certificat d'urbanisme.

Cependant, l'intérêt que présente en pareille situation la déclaration préalable de lotissement n'est pas sans limite. D'une part, lorsque sera remplie, à la date à laquelle elle statuera, l'une des conditions énumérées à l'article L. 111-7 du Code l'urbanisme, l'autorité administrative pourra sursoir à statuer à la déclaration préalable. D'autre part, la cristallisation des règles d'urbanisme attachée à la déclaration préalable de lotissement ne peut exister que pour autant que la déclaration préalable produit tous ses effets juridiques. Cela ne sera pas le cas, par exemple, si cette déclaration vient à être frappée de caducité. Il est utile de rappeler à ce sujet que l'article R. 424-18 du Code de l'urbanisme prévoit que « *lorsque la déclaration porte sur un changement de destination ou sur une division de terrain, la décision devient caduque si ces opérations n'ont pas eu lieu dans le délai de deux ans à compter de la notification mentionnée à l'article R. 424-10 ou de la date à laquelle la décision tacite est intervenue* ». Les droits conférés aux constructeurs ne seront donc acquis au-delà du délai de validité de deux ans, jusqu'au terme du délai de 5 ans prévu par l'article L. 442-14 du Code de l'urbanisme, que si les divisions en propriété ou en jouissance autorisées par cette autorisation sont réalisées dans ce délai de validité.

Ceci étant, l'intérêt du certificat d'urbanisme ne doit pas être négligé par rapport à celui de la déclaration préalable de lotissement. Si cette dernière autorisation garantit aux constructeurs une stabilité des règles d'urbanisme, le certificat d'urbanisme a des effets plus étendus puisqu'il permet de fixer le régime des taxes et participations d'urbanisme ainsi que les limitations administratives au droit de propriété. Au demeurant, si l'omission de la mention du sursis à statuer dans un certificat d'urbanisme ne fait pas obstacle à ce que l'autorité compétente oppose un sursis à statuer à une déclaration préalable ou à une demande de permis ultérieure, c'est à la condition qu'à la date de délivrance du certificat, soit réunie l'une des conditions énumérées à l'article L. 111-7 du Code l'urbanisme permettant d'opposer un sursis à statuer à une déclaration préalable ou à une demande de permis. Dans son arrêt précité du 3 avril 2014, le Conseil d'État indique en effet clairement que « le 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 le délai indiqué examinée au regard des règles d'urbanisme applicables à la date de la délivrance du certificat ; que, parmi ces règles, figure la possibilité, lorsqu'est remplie, à la date de délivrance du certificat, l'une des conditions énumérées à l'article L. 111-7 du Code l'urbanisme, d'opposer un sursis à statuer à une déclaration préalable ou à une demande de permis ». Pour citer le Rapporteur public Xavier de Lesquen dans cette affaire [8] : « ... l'omission de la mention de la possibilité d'un sursis à statuer ne crée aucun droit pour le bénéficiaire du certificat, seule important la question de savoir si cette possibilité existait légalement à la date de délivrance du certificat ». Selon lui, « le certificat cristallise une faculté de sursis que si les conditions légales mises à son prononcé étaient réunies à cette date, au vu de l'état d'avancement des règles qui le justifient, par exemple celles du plan local d'urbanisme (PLU) en cours d'élaboration... » [9].

Confrontée à l'évolution défavorable des règles d'urbanisme, le certificat d'urbanisme peut donc tout à fait être un moyen de cristalliser les règles d'urbanisme sans que la mention du sursis à statuer puisse y faire obstacle. Il est vrai cependant que, compte tenu de ce qui a été mentionné juste avant, les effets des certificats d'urbanisme sont complexes à appréhender dès lors qu'il convient de se référer non pas au contenu de ce certificat mais aux circonstances et aux règles existant à la date de sa délivrance.

De plus, en pratique, dès lors que l'élaboration ou la révision d'un plan local d'urbanisme a été prescrite, les collectivités locales semblent faire un usage assez automatique de la mention du sursis à statuer, sans qu'il soit vérifié si les conditions légales mises à son prononcé sont réunies à la date de délivrance du certificat, au vu de l'état d'avancement des règles qui le justifient. La vigilance des bénéficiaires de certificats d'urbanisme doit donc être accrue sur ce point, en leur rappelant qu'il est possible de contester une telle mention sans qu'il leur soit nécessaire de remettre en cause l'intégralité du certificat d'urbanisme accordé [10].

Au final, la déclaration préalable de lotissement apparaît donc plus sûre pour les constructeurs car contrairement aux certificats d'urbanisme, l'absence de sursis à statuer à l'occasion de la décision de non-opposition à déclaration préalable garantira aux constructeurs l'absence de sursis à statuer au moment de la délivrance des permis de construire au sein du lotissement.

Bien évidemment, rien n'interdit de déposer à la fois une demande de certificat d'urbanisme et une déclaration préalable de lotissement afin de mettre toutes les chances de son côté !

constructions, installations ou opérations qui seraient de nature à compromettre ou à rendre plus onéreuse l'exécution du futur plan ». Il en résulte que la faculté de surseoir à statuer à une demande d'autorisation d'urbanisme est subordonnée à la double condition que l'octroi du permis soit susceptible de compromettre l'exécution du projet de plan local d'urbanisme et que ce projet ait atteint, à la date à laquelle l'autorité doit statuer, un état d'avancement suffisant.

6. *CAA Nantes, 30 avr. 2014, n° 12NT02773 : JurisData n° 2014-014148.*
7. *CE, 3 avr. 2014, n° 362735 : JurisData n° 2014-006611.*
8. *BJDU 3/2014, p. 210.*
9. *BJDU 3/2014, p. 211.*
10. La mention du sursis à statuer dans un certificat d'urbanisme fait grief au pétitionnaire dès lors qu'en cas de modification des documents d'urbanisme, il est susceptible de perdre le bénéfice des règles applicables qu'est censé assurer le certificat d'urbanisme. La mention dans un certificat d'urbanisme de la possibilité d'un sursis à statuer ultérieur est divisible du reste du certificat et susceptible d'être discutée au contentieux : *CE, 21 mai 2012, n° 323882 : JurisData n° 2012-010874.*