

ACTUALITÉ JURISPRUDENTIELLE EN MATIÈRE D'URBANISME ET D'URBANISME COMMERCIAL

Clarification bienvenue sur la définition des droits à construire dans le cadre d'une division primaire

CE 12 novembre 2020 n° 421590, publié au Recueil

Dans une décision du 12 novembre 2020, le Conseil d'Etat tranche la question de la définition de l'assiette foncière de la demande de permis de construire, et des droits à construire qui y sont attachés, dans le cadre d'une division primaire.

Aux termes de l'article R. 442-1 du code de l'urbanisme, « *ne constituent pas des lotissements au sens du présent titre et ne sont soumis ni à déclaration préalable ni à permis d'aménager* :

a) Les divisions en propriété ou en jouissance effectuées par un propriétaire au profit de personnes qui ont obtenu un permis de construire ou d'aménager portant sur la création d'un groupe de bâtiments ou d'un immeuble autre qu'une maison individuelle au sens de l'article L. 231-1 du code de la construction et de l'habitation ».

Ainsi, lorsque le propriétaire d'une unité foncière consent un détachement d'une partie de cette unité au profit d'une personne souhaitant édifier un bâtiment sur la partie détachée et ayant obtenu un permis de construire en vue d'édifier cet immeuble, il s'agit d'une division dite « primaire », exclusive de la qualification de lotissement et exempte de déclaration préalable de division foncière ou de permis d'aménager.

Si le recours à la division primaire est juridiquement encadré et habituel dans la pratique immobilière, la définition de l'assiette foncière de la demande de permis, pour déterminer les droits à construire attachés à cette assiette, demeurerait discutée par la doctrine et la jurisprudence.

La Cour administrative d'appel de Versailles avait considéré que, dès lors qu'à la date de délivrance du permis la division du terrain en propriété et en jouissance n'était pas intervenue, la demande de permis de construire devait être analysée et instruite au regard de l'unité foncière telle qu'elle existe à la date du permis, et non au regard de la seule partie du terrain ayant vocation à être détachée (CAA Versailles 29 mars 2007, ADEJJ, n° 06VE01147). L'administration considérait également que « *dans le cas d'un permis de construire, l'assiette de la demande est obligatoirement constituée par l'unité foncière, c'est-à-dire l'ensemble des parcelles cadastrales d'un seul tenant appartenant à ce propriétaire. À la date de la demande, cette unité foncière correspond à la propriété initiale, puisque la division n'a pas encore été effectuée* » (rép. min. n° 65630, JOAN 6 juillet 2010, p. 7649).

Toutefois, la Cour administrative d'appel de Lyon a par la suite adopté une position inverse et, dans un arrêt du 12 novembre 2013, a considéré que la demande de permis de construire ne porte que sur la seule partie à détacher de l'unité foncière (CAA Lyon 12 novembre 2013, *Commune de Chaponost*, n° 13LY00584).

.../...

En l'espèce, à l'occasion d'un litige portant sur un permis de construire en vue de la construction de deux immeubles à usage d'habitation, la réhabilitation et le changement de destination d'un immeuble à usage de bureaux sur une fraction d'un terrain, le pétitionnaire avait indiqué au service instructeur que le terrain ferait l'objet d'une division ultérieure. Le Tribunal administratif de Cergy-Pontoise a alors jugé que le terrain d'assiette à prendre en compte était constitué de la fraction de l'unité foncière existante dont le pétitionnaire devait devenir propriétaire après division.

Saisi du litige en cassation, le Conseil d'Etat rappelle tout d'abord que par exception à la procédure de lotissement, la division primaire permet à un pétitionnaire de demander et d'obtenir un permis de construire sur une partie de l'unité foncière existante alors que la division du terrain n'est juridiquement pas réalisée, celle-ci étant destinée à être accomplie après l'obtention du permis de construire.

Il poursuit en indiquant qu'eu égard à l'objet de ce procédé permettant de combiner l'obtention de l'autorisation d'urbanisme nécessaire au projet et la division de l'unité foncière existante, le respect des règles d'urbanisme doit être apprécié au regard de l'ensemble de l'unité foncière existant à la date à laquelle l'administration statue sur la demande, bien que cette dernière soit informée de la division à venir ultérieurement.

Il ajoute, anticipant ainsi un nouveau débat, que, dans l'hypothèse où, postérieurement à la division du terrain mais avant l'achèvement des travaux, le pétitionnaire dépose une demande de permis modificatif, il y aurait lieu d'apprécier la légalité de cette demande sans tenir compte des effets, sur le terrain d'assiette, de la division intervenue.

Ainsi, la légalité d'un permis de construire modificatif sollicité après la division doit également s'apprécier au regard de l'ensemble de l'unité foncière existant avant la division.

Extension de la compétence en premier ressort des cours administratives d'appel en matière de permis de construire valant autorisation d'exploitation commerciale aux refus de ces permis et aux litiges indemnitaires nés de ces refus

CAA Lyon 19 novembre 2020, n° 19LY04777

Par un arrêt du 19 novembre 2020, la Cour administrative d'appel de Lyon précise que la compétence en premier ressort des cours administratives d'appel en matière de permis de construire valant autorisation d'exploitation commerciale s'étend aux litiges indemnitaires nés de ces refus.

En l'espèce, la SARL IDCOR avait déposé une demande de permis de construire valant autorisation d'exploitation commerciale à la mairie d'Autun. Le maire d'Autun a toutefois opposé un refus à cette demande. La SARL IDCOR a alors demandé au maire d'Autun de retirer l'arrêté de refus de permis de construire et de l'indemniser des préjudices subis du fait du comportement fautif de la commune.

En l'absence de réponse du maire, la SARL IDCOR a saisi le Tribunal administratif de Dijon, d'une part, aux fins d'annulation du refus de permis de construire et du rejet de son recours gracieux et, d'autre part, aux fins d'indemnisation. Le Tribunal a rejeté sa requête.

A l'occasion de l'appel interjeté par la SARL IDCOR contre le jugement du Tribunal administratif de Dijon, la Cour administrative d'appel de Lyon rappelle qu'en vertu des dispositions des articles L. 752-1 du code de commerce et L. 425-4 et L. 600-10 du code de l'urbanisme, les cours administratives d'appel sont compétentes pour statuer

en premier et dernier ressort sur un recours pour excès de pouvoir dirigé contre un permis de construire tenant lieu d'autorisation d'exploitation commerciale.

Elle ajoute que les cours administratives d'appel sont également compétentes pour connaître en premier et dernier ressort des litiges relatifs aux refus opposés aux demandes de telles autorisations. Cette compétence s'étend aux litiges indemnitaires nés de telles décisions.

Elle conclut alors que le jugement est irrégulier dès lors qu'il s'est prononcé sur les demandes de la SARL IDCOM alors que le Tribunal administratif n'était pas compétent pour ce faire.

Mentions de l'arrêté de permis de construire dans les ERP « coquille vide » et calcul des places de stationnement requises pour les constructions multi-destinations

CE 25 novembre 2020, n°430754, mentionné aux tables.

Par une décision du 25 novembre 2020, le Conseil d'Etat apporte tout d'abord des précisions utiles sur le formalisme à adopter dans la rédaction de l'arrêté de permis de construire portant sur un ERP « coquille vide ».

Pour mémoire, l'article L. 425-3 du code de l'urbanisme prévoit que lorsque le permis de construire tient lieu de l'autorisation de travaux dans un ERP, prévue par l'article L. 111-8 du code de la construction et de l'habitation, mais que l'aménagement intérieur des locaux ERP n'est pas encore connu lors du dépôt de la demande, « *le permis de construire indique qu'une autorisation complémentaire au titre de l'article L. 111-8 du code de la construction et de l'habitation devra être demandée et obtenue en ce qui concerne l'aménagement intérieur du bâtiment ou de la partie de bâtiment concernée avant son ouverture au public* ».

En l'espèce, le projet autorisé par le permis de construire attaqué portait sur la réhabilitation d'un commerce, la création d'un logement par changement partiel de destination, la création d'une toiture terrasse accessible et l'aménagement des cours extérieures.

L'arrêté de permis de construire n'indiquait pas qu'une autorisation complémentaire de travaux dans l'ERP devrait être obtenue en vue de l'aménagement intérieur du bâtiment, mais se contentait de prévoir que le pétitionnaire devrait respecter certaines prescriptions, au titre desquelles celles formulées par la commission communale d'accessibilité dans son avis rendu sur le projet, lequel « *faisait état de l'obligation, pour le demandeur, de solliciter l'autorisation* » complémentaire.

Le Conseil d'Etat considère toutefois qu'il résulte des dispositions de l'article L. 425-3 du code de l'urbanisme que l'autorité compétente « *ne peut légalement délivrer le permis sans mentionner expressément l'obligation de demander et d'obtenir une autorisation complémentaire avant l'ouverture au public et ce, alors même que le contenu du dossier de demande de permis de construire témoignerait de la connaissance, par le pétitionnaire, de cette obligation* ».

Il censure ainsi le jugement du Tribunal administratif de Marseille qui avait déduit du simple renvoi par l'arrêté de permis de construire à l'avis de la commission d'accessibilité que le projet respectait les dispositions de l'article L. 425-3 du code de l'urbanisme.

Compte tenu de l'appréciation stricte des dispositions de l'article L. 425-3 du code de l'urbanisme portée par le Conseil d'Etat, il convient donc d'être très attentif à la rédaction des arrêtés de permis de construire autorisant des ERP « coquille vide ».

Cette décision apporte également des précisions sur l'application des dispositions du règlement d'un PLU déterminant les obligations en matière d'aires de stationnement lorsqu'il s'agit d'un immeuble relevant de plusieurs destinations.

En l'espèce, le PLU de Marseille prévoyait que pour des travaux sur les constructions existantes et les changements de destination, « *s'il est créé plus de 40 mètres carrés de surface de plancher ou plus de 1 logement supplémentaire, il est exigé 1 place de stationnement par tranche entamée de 50 mètres carrés de surface de plancher créée ou 1 place de stationnement par logement supplémentaire créé* ».

Le Tribunal avait considéré que, puisque la surface de plancher totale des locaux était réduite et qu'un seul logement était créé, le projet n'impliquait la création d'aucune place de stationnement.

Saisie de la question du calcul des places de stationnement en cas de destinations multiples au sein d'une même construction, le Conseil d'Etat précise qu'il convient, sous réserve de dispositions particulières prévues dans ce cas par le règlement :

- de calculer distinctement le nombre de places de stationnement exigées pour chacune des destinations qu'aura la construction à l'issue des travaux autorisés ;
- de les cumuler.

En cas de travaux sur une construction existante, il convient d'en retrancher ensuite le nombre de places existantes pour en déduire le nombre de nouvelles places à créer.

Dès lors, le tribunal administratif devait apprécier distinctement le nombre de places de stationnement exigées du fait de la création d'une surface de plancher à destination d'habitat, nonobstant la circonstance que la surface de plancher totale des locaux soit réduite.

Le Conseil d'Etat censure donc le jugement du Tribunal dès lors qu'il n'a pas pris en considération la surface de plancher créée à destination d'habitation.

Modalités de régularisation d'une construction.

CE 25 novembre 2020, n° 429623, mentionné aux Tables.

Par une décision du 25 novembre 2020, le Conseil d'Etat précise les modalités de régularisation d'une construction.

En l'espèce, un permis de construire une maison d'habitation a été délivré à des particuliers le 3 décembre 2010. D'après la déclaration attestant l'achèvement et la conformité des travaux (DAACT), les travaux se sont achevés le 1^{er} décembre 2012.

En parallèle, des voisins ont engagé une action civile en vue de constater l'irrégularité de la construction. Le géomètre-expert désigné par le juge a effectivement conclu à l'irrégularité de la construction dans un rapport déposé le 30 janvier 2013.

Par lettre du 27 novembre 2013, le maire de la commune a alors suggéré aux pétitionnaires de déposer un permis de construire modificatif afin de régulariser la construction. Ledit permis modificatif a été délivré par arrêté du 14 octobre 2014.

Saisie en appel du litige relatif à ce permis modificatif, la Cour administrative d'appel a considéré que, puisque les modifications demandées visaient à régulariser la construction réalisée sur la base du permis de construire initial et à remédier aux non-conformités révélées notamment par la procédure judiciaire engagée par les voisins, le maire avait pu légalement délivrer un permis de construire modificatif, sans que l'achèvement des travaux autorisés par ce permis y fasse obstacle.

Le Conseil d'Etat considère toutefois que :

- un permis de construire modificatif de régularisation peut toujours être délivré au titulaire d'un permis de construire en cours de validité, mais à la condition que la construction ne soit pas achevée et que les modifications apportées au projet initial n'en remettent pas en cause, par leur nature ou leur ampleur, la conception générale ;
- l'autorité compétente ne peut plus exiger du propriétaire qui envisage de faire de nouveaux travaux qu'il présente une demande de permis ou dépose une déclaration portant sur les éléments de la construction existante édifiés en méconnaissance du permis de construire précédemment délivré, à l'issue de l'expiration du délai pour contester la conformité des travaux au permis ou à la déclaration ; il s'agit d'un rappel de sa décision du 26 novembre 2011 (n° 411991) ;
- en revanche, si la construction achevée n'est pas conforme au projet autorisé, le titulaire du permis de construire conserve la faculté, notamment si une action civile tendant à la démolition ou à la mise en conformité de la construction a été engagée, de solliciter la délivrance d'un nouveau permis de construire destiné à la régulariser, qui doit alors porter sur l'ensemble des éléments de la construction ayant modifié le bâtiment tel qu'il avait été initialement approuvé, et respecter les règles d'urbanisme en vigueur à la date du permis initial.

Le Conseil d'Etat, qui précise donc que la régularisation d'une construction *post* achèvement doit passer par un nouveau permis et non par un permis modificatif, censure l'arrêt de la Cour et renvoie l'affaire devant elle.

Compétence du juge administratif pour l'action en réparation des dommages résultant des fautes commises dans la phase administrative de la procédure d'expropriation.

TC 7 décembre 2020, n° C4199, publié au Recueil.

Dans une décision du 7 décembre 2020, le Tribunal des conflits reconnaît la compétence du juge administratif pour connaître des actions en responsabilité à raison de fautes commises dans la phase administrative de la procédure d'expropriation.

En l'espèce, le préfet de Charentes Maritimes a, par arrêté du 21 septembre 2015, déclaré d'utilité publique l'extension de la ZAC des Coteaux décidée par la communauté d'agglomération de Saintes.

Par ordonnance du 20 mai 2016, le juge de l'expropriation a alors ordonné, sur le fondement de cette déclaration d'utilité publique (DUP), le transfert de propriété de parcelles appartenant à un particulier.

Celui-ci a toutefois formé un recours contre cette DUP, qui a été annulée par jugement du Tribunal administratif de Poitiers du 11 octobre 2017, devenu définitif.

Le juge de l'expropriation, sur saisine du particulier, a alors ordonné la restitution des parcelles par jugement du 18 janvier 2019, après avoir constaté la perte de base légale de l'ordonnance d'expropriation.

Par requête du 21 février 2018, le particulier a saisi le Tribunal administratif de Poitiers d'une action en responsabilité de l'Etat au titre des préjudices résultant de l'irrégularité de l'enquête publique préalable à la DUP.

Le Tribunal administratif de Poitiers, par jugement du 2 juillet 2020, a renvoyé au Tribunal des conflits la question de sa compétence en vue d'indemniser les préjudices, notamment moraux, résultant de l'irrégularité de l'enquête publique préalable à la DUP.

Le Tribunal des conflits rappelle qu'en vertu des dispositions des articles L. 223-2 et R. 223-6 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, il appartient au juge (judiciaire) de l'expropriation, chargé de constater l'absence de base légale de l'ordonnance d'expropriation, de connaître des actions engagées par l'exproprié contre l'expropriant pour obtenir la réparation de tous les préjudices qui sont en lien avec le transfert irrégulier de propriété.

En revanche, il considère qu'il appartient au juge administratif de connaître de l'action en responsabilité dirigée par l'exproprié contre l'Etat à raison de fautes qui ont été commises dans la phase administrative de la procédure d'expropriation et qui sont susceptibles de lui avoir directement causé un dommage indépendant de ceux qui trouvent leur origine dans le transfert irrégulier de propriété.

Il conclut donc que l'action du particulier contre l'Etat relève bien de la juridiction administrative.



CONTACTS

Les avocats de notre équipe **Urbanisme & Aménagement** sont à votre disposition pour répondre à toutes les questions que vous pourriez avoir à ce sujet, notamment :



Alexandre Gauthier

Associé

T +33 (0)1 40 75 99 78

M +33 (0)6 63 74 42 38

gauthier@gide.com



Emmanuel Vital-Durand

Associé

T +33 (0)1 40 75 36 77

M +33 (0)6 07 49 81 50

vital-durand@gide.com



Lucie Pernet

Counsel

T +33 (0)1 40 75 29 09

M +33 (0)6 66 36 04 85

lucie.pernet@gide.com

Vous pouvez consulter cette lettre d'informations sur notre site Internet, rubrique Actualités & Publications : gide.com

Cette lettre d'informations est une publication électronique périodique éditée par le cabinet Gide Loyrette Nouel (le "Cabinet") diffusée gratuitement auprès d'un nombre limité de personnes ayant une relation directe ou indirecte avec le Cabinet. Cette lettre d'informations est réservée à l'usage privé de son destinataire et n'a qu'une vocation d'information générale non exhaustive. Elle ne saurait constituer ou être interprétée comme un acte de conseil juridique. Le destinataire est seul responsable de l'usage qu'il fait des informations fournies dans la lettre d'Informations et le Cabinet ne pourra être tenu responsable envers le destinataire de quelconques dommages directs ou indirects découlant de l'utilisation de ces informations. Conformément à la loi "informatique et libertés" n° 78-17 modifiée, vous pouvez demander à accéder, faire rectifier ou supprimer les informations vous concernant traitées par notre service Communication (privacy@gide.com).