

Le Permis de construire valant division en 50 Questions/Réponses[©]

Question/Réponse n°25 : Peut-on transformer un permis simple en un permis de construire valant division par le jeu d'un « modificatif » (et inversement)

RESUME : La jurisprudence rendue sous l'empire du dispositif applicable avant le 1^{er} octobre 2007 tendait à prohiber la transformation d'un permis simple en un permis de construire valant division (ou l'inverse) compte tenu de l'impact de cette transformation sur les modalités d'instruction de la demande initiale. Mais dans la mesure où il résulte du nouvel article R.123-10-1 du Code de l'urbanisme qu'en principe les modalités d'instruction d'un permis de construire valant division sont désormais identiques à celles d'un permis simple, cette transformation de l'autorisation initiale apparaît dorénavant possible ; du moins lorsque le règlement de PLU ne s'oppose pas à la règle de principe posé par cet article. Lorsque le règlement de PLU fait exception à cette règle, la réponse doit être nuancée et appréciée au regard de la nature et de l'étendue des prescriptions devant s'appliquer à l'échelon des terrains à créer en exécution du permis de construire valant division.

Si la jurisprudence rendue sous l'empire de l'ancien article R.421-7-1 du Code de l'urbanisme pouvait tendre à proscrire la transformation d'un permis de construire simple en une autorisation groupée valant division, il faut s'interroger sur la propension de celle-ci à perdurer depuis l'entrée en vigueur de l'article R.123-10-1.

EXAMEN DE LA JURISPRUDENCE RENDUE AVANT LE 1^{ER} OCTOBRE 2007

La jurisprudence significative en la matière se résume en l'état à un seul arrêt. Dans cette affaire, un permis de construire avait été obtenu pour la réalisation d'un hôtel et de quarante maisons individuelles projetées sur treize parcelles distinctes. Pour autant, cette autorisation avait été délivrée au terme d'une instruction ne s'étant pas opérée au titre l'article R.421-7-1 du Code de l'urbanisme alors en vigueur : il ne s'agissait donc pas d'un permis de construire valant division. Alors qu'elle était devenue définitive, l'autorisation initiale devait ultérieurement faire l'objet d'une autorisation de transfert partiel et d'un permis modificatif. Sans changer le nombre de constructions projetées, ces deux autorisations eurent toutefois pour effet de porter le nombre de parcelles à créer de treize à quarante.

C'est en conséquence, que ces deux autorisations délivrées par l'administration en tant que simples « modificatifs » furent requalifiées par le Conseil d'Etat en nouveaux permis de construire (CE. 22 novembre 2002, François Poncet, req. n°204.244) :

« Considérant (...) qu'il ressort des pièces du dossier que le permis de construire initial délivré le 18 mai 1982 à la société Le Grand Carénage prévoyait l'édification d'un hôtel et de quarante maisons individuelles sur treize parcelles référencées au cadastre AW 11 à AW 23, alors que les arrêtés contestés ont été pris sur la base d'une nouvelle division parcellaire des terrains d'assiette intervenue postérieurement au permis initial, le permis délivré le 15 novembre 1990 à la société Le Grand Carénage portant sur un hôtel et vingt-deux maisons situées sur vingt-deux parcelles cadastrales, et le permis transféré à la même date à la société Immobart autorisant, quant à lui, la construction de dix-huit maisons individuelles situées sur autant de parcelles ; que cette nouvelle division parcellaire, alors que le permis initial n'a pas été instruit en application des dispositions de l'article R. 421-7-1 du code de l'urbanisme qui permettent une division ultérieure en propriété ou en jouissance des terrains d'assiette, constitue une modification d'une nature et d'une importance telles que les arrêts contestés doivent être regardés non comme des décisions modificatives d'un permis de construire antérieur, mais comme délivrant deux nouveaux permis de construire dont la légalité doit être examinée en elle-même ».

Il faut ainsi souligner que dans cette affaire les « modificatifs » contestés avaient notamment pour objet de transformer le « primitif » en permis de construire valant division. Surtout, le Conseil d'Etat a relevé que l'autorisation initiale n'avait pas été instruite sur le fondement de l'ancien article R.421-7-1 du Code de l'urbanisme.

Dans ses conclusions sur cette affaire, le Commissaire du gouvernement avait en effet souligné que : *« il nous semble que des permis modificatifs délivrés sur la base d'une nouvelle division parcellaire modifient nécessairement l'économie d'ensemble du projet initial. Cette nouvelle division a en effet une incidence sur l'application des règles de desserte des terrains d'assiette, de raccordement aux réseaux publics et surtout de distance par rapport aux limites séparatives (...) La solution serait sans doute différente si le permis initial avait été instruit selon les règles du Code de l'urbanisme qui permettent une division ultérieure en propriété ou en jouissance des terrains d'assiette mais tel n'est pas le cas »* (Concl. F. Sénors, BJDU, n°6/2002, p.443).

La solution retenue dans cette affaire procédait donc au premier chef du fait qu'un permis de construire simple n'était alors pas instruit dans les mêmes conditions qu'un permis de construire valant division.

Dans le cas d'un permis de construire simple les règles d'urbanisme opposables au projet sont en effet appliquées à l'échelle de l'ensemble du terrain constituant l'assiette foncière de l'autorisation.

En revanche, dans le cas d'un permis de construire valant division, il fallait alors tenir compte des divisions foncières à réaliser pour ainsi appliquer les règles d'urbanisme à l'échelon de chacun des terrains devant résulter de ces divisions.

De ce fait, cette jurisprudence semble aujourd'hui obsolète.



L'INCIDENCE DE L'ARTICLE R.123-10-1 DU CODE DE L'URBANISME

Aux fins de répondre aux interrogations et aux difficultés générées par la jurisprudence rendue au sujet des modalités d'application des règles d'urbanisme aux opérations impliquant la réalisation de divisions foncières, le dispositif entré en vigueur le 1^{er} octobre 2007 a en effet introduit au sein du Code de l'urbanisme le nouvel article R.123-10-1 : *« dans le cas d'un lotissement ou dans celui de la construction, sur un même terrain, de plusieurs bâtiments dont le terrain d'assiette doit faire l'objet d'une division en propriété ou en jouissance, les règles édictées par le plan local d'urbanisme sont appréciées au regard de l'ensemble du projet, sauf si le règlement de ce plan s'y oppose ».*

Si les dispositions de l'article précité ne sont pas d'une extrême clarté, il ressort en revanche clairement des travaux préparatoires à la réforme des autorisations d'urbanisme dont il est issu que sa finalité tend à ce qu'il soit fait « abstraction » des divisions foncières induites par l'opération considérée et, en d'autres termes, que la conformité de cette dernière aux prescriptions d'urbanisme communal lui étant opposables soit appréciée à l'échelle de l'ensemble du terrain d'assiette de l'opération et non pas à l'échelon de chacun des « lots » susceptibles de résulter des dites divisions.

Il s'ensuit notamment qu'une demande de permis de construire valant division a par principe vocation à être instruite dans les mêmes conditions qu'une demande de permis de construire simple.

Par voie de conséquence, la transformation d'un permis simple en un permis de construire valant division, ou l'inverse, n'a en principe aucune incidence sur les modalités d'instruction de la demande initiale. Au regard de la jurisprudence précitée (CE. 22 novembre 2002, François Poncet, req. n°204.244), l'article R.123-10-1 du Code de l'urbanisme est donc de nature à permettre que cette transformation s'opère par le jeu d'un simple modificatif.

Il reste que l'article précité précise que la règle de principe qu'il pose vaut « *sauf si le règlement de ce plan s'y oppose* ». En d'autres termes, les règlements de PLU peuvent donc prévoir que dans le cadre d'une demande de permis de construire valant division notamment les prescriptions fixées par ce règlement ont vocation à s'appliquer non pas à l'échelle de l'ensemble de l'assiette foncière du projet mais à l'échelon de chacun des terrains issus des divisions prévues par le projet. En pareil cas, la transformation d'un permis simple en un permis de construire valant division, ou l'inverse, peut modifier les conditions dans lesquelles la demande initiale a été instruite.

Toutefois, lorsque les auteurs des PLU décident d'utiliser l'exception prévue par l'article R.123-10-1, ils n'ont pas nécessairement l'obligation de prévoir une règle générale valant pour l'application de l'ensemble des prescriptions du règlement. La mise en œuvre de cette exception peut se limiter à seulement certaines de ces règles, voire comme c'est souvent le cas être circonscrite à seulement l'une d'entre elles, telle notamment l'article 5 du règlement relatif à la superficie minimale des terrains constructibles.

Dans ce cas, la transformation d'un permis simple en un permis de construire valant division, ou l'inverse, aura certes un impact sur les modalités d'instruction de la demande initiale mais cette modification n'aura qu'une ampleur limitée. Or, contrairement à une idée rependue, rien ne s'oppose à ce que l'assiette foncière d'un permis de construire soit modifiée par le jeu d'un simple « modificatif » (TA. Poitiers, 25 octobre 2007, Mme Servouse, req. n°06-01532) ; la légalité d'une telle modification s'appréciant, comme pour tout autre aspect du projet, en considération de l'importance de la modification ainsi apportée au projet initial (TA. Rouen, 2 mars 1994, Mentionné aux Tables du Recueil).

De deux choses, l'une par voie de conséquence :

- soit, le règlement de PLU applicable s'oppose à la règle de principe posée par l'article R.123-10 du Code de l'urbanisme pour une part significative des prescriptions édictées par ce règlement et la transformation d'un permis simple en un permis de construire valant division, ou l'inverse, aura un impact significatif sur les modalités d'instruction de la demande initiale : cette transformation impliquera l'obtention d'un nouveau permis de construire ;
- soit, le règlement de PLU applicable ne s'oppose à la règle de principe posée par l'article R.123-10-1 que pour un nombre limité des prescriptions édictées par ce règlement et la transformation d'un permis simple en un permis de construire valant division, ou l'inverse, n'aura qu'un impact réduit sur les modalités d'instruction de la demande initiale : cette transformation pourra s'opérer par le jeu d'un simple « modificatif ».

PATRICK E. DURAND

DOCTEUR EN DROIT

AVOCAT AU BARREAU DE PARIS

CABINET FRÊCHE & ASSOCIES