



HAL
open science

Note sous Cour administrative d'appel de Bordeaux, 5 février 2009, numéro 08BX01244, M. Érick Y

Grégory Kalfleche

► To cite this version:

Grégory Kalfleche. Note sous Cour administrative d'appel de Bordeaux, 5 février 2009, numéro 08BX01244, M. Érick Y. *Revue juridique de l'Océan Indien*, 2010, 10, pp.252-255. hal-02610955

HAL Id: hal-02610955

<https://hal.univ-reunion.fr/hal-02610955v1>

Submitted on 18 May 2020

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

10.10 – Urbanisme

Droit de l'urbanisme, recours, définition du lotissement, ancien droit et nouveau droit, règlement national d'urbanisme, règle d'accès aux parcelles, servitude de passage, accès des pompiers

Cour Administrative d'Appel de Bordeaux, 5 février 2009, *M. Erick Y*, req. n°08BX01244

Grégory KALFLECHE, Agrégé de droit public, Professeur à l'Université de La Réunion

La réforme des autorisations d'urbanisme issue de l'ordonnance du 8 décembre 2005 et du décret du 5 janvier 2007 n'empêche pas que les juridictions administratives aient encore pour quelques années à traiter de situations régies par le droit antérieur. Tel est le cas dans cet arrêt de la Cour administrative d'appel de Bordeaux. En l'espèce, elle annule un permis de construire en revenant sur le moyen d'annulation retenu par le tribunal administratif de Saint-Denis, tout en y substituant un autre moyen qui avait pour sa part été rejeté par ledit tribunal. Cette situation est relativement rare : il s'agit d'un cas particulier de substitution de moyen spécifique au droit de l'urbanisme. En effet, elle n'est possible que lorsque le tribunal administratif a répondu à l'ensemble des moyens, ce qu'il ne fait habituellement pas du fait de la règle de l'économie des

¹ CAA Bordeaux, 13 novembre 2008, n°07BX00405.

² CAA Marseille, 20 mai 2008, n°05MA00674.

³ CAA Bordeaux, 13 novembre 2008, n°07BX00405.

moyens, mais qu'il fait en droit de l'urbanisme pour lequel la règle de l'économie des moyens ne s'applique pas¹.

Dans cette affaire, la mairie de Saint-Paul avait accordé un permis de construire à M. Erick Y par un arrêté en date du 14 mai 2007. Ce permis ayant été contesté, le tribunal administratif l'a annulé en considérant que M. Y avait effectué une division de son terrain qui s'assimilait à un lotissement et que son permis était nul parce qu'il avait été pris sans être précédé d'une autorisation de lotir. Ce premier moyen est contesté par la Cour qui va reprendre l'ancienne définition des lotissements que l'on trouvait à l'article L. 315-1 du Code de l'urbanisme et l'appliquer au cas particulier.

Elle va en effet estimer que la définition d'un lotissement comme une division « d'une propriété foncière en vue de l'implantation de bâtiment [ayant] pour objet ou pour effet sur une période de moins de 10 ans [...] de porter à plus de deux le nombre de terrains issus de ladite propriété » ne s'applique pas en l'espèce. Elle va pour cela constater que seule l'une des parcelles a été divisée et cédée à une SCI, le reliquat restant de sa propriété, même s'il y a « édifié différentes constructions »². Cette position de la Cour peut paraître logique puisque la division n'est pas en « plus » de deux parcelles, mais bien en deux parcelles seulement. Il faut cependant noter que nous avons peu d'éléments sur les raisons de la présence de « plusieurs constructions » sur le terrain du bénéficiaire du terrain. L'analyse *in concreto* apparaît ici comme trop peu poussée au regard de ce qu'est une division du terrain pour le droit de l'urbanisme. La définition de la division a en effet été précisée depuis bien longtemps (CE, 2 février 1977, *Ministre de l'Équipement c/ Crespin* et CE 6 juillet 1977, *SCI Les jardins de la voie romaine*³) comme comprenant aussi les divisions « en jouissance ». Or, on constate que si le propriétaire a plusieurs constructions, c'est peut-être pour en donner la jouissance à d'autres. Les controverses doctrinales à propos de ce qu'il fallait entendre par jouissance ont été nombreuses. Le Conseil d'État semble avoir proposé des critères relativement tranchés – et pour le moins plus clairs – dans un arrêt du 30 novembre 2007, *Ville de Strasbourg*⁴, dans lequel il estime que si la parcelle servant d'assiette aux constructions n'a pas été divisée en jouissance ou en propriété, il se saurait y avoir de lotissement. Plus que les constructions elles-mêmes, c'est la division de la parcelle qui serait alors le critère. Le Conseil d'État apparaît en l'espèce relativement souple face à la pratique contestée de la construction par plusieurs copropriétaires d'un immeuble ou de plusieurs maisons qu'ils se partagent ensuite en jouissance pour passer outre les anciennes autorisations de lotir (aujourd'hui les permis d'aménager). En l'occurrence, comme cela se fait beaucoup à La Réunion, il est possible que le propriétaire du terrain ait divisé celui-ci pour construire et donner « en jouissance » des parties du terrain à ses enfants. La question qu'aurait dû à notre sens se poser la cour était celle de savoir si les terrains ont aussi été divisés en jouissance ou non. Se contenter de la seule cession de parcelle cadastrée ne nous semble pas suffisant pour une motivation, quand bien même cette analyse aurait été faite par le juge du fond aux vues des éléments du dossier.

¹ Rappelons que l'article L 600-4-1 C. Urb. dispose « lorsqu'elle annule pour excès de pouvoir un acte intervenu en matière d'urbanisme ou en ordonne la suspension, la juridiction administrative se prononce sur l'ensemble des moyens de la requête qu'elle estime susceptible de fonder l'annulation ou la suspension, en l'état du dossier ». Cette obligation a plusieurs objectifs : d'abord, éviter que l'administration ne reprenne une décision entachée d'une autre illégalité (cf. pour une explication dans ce sens : CAA Paris, 13 juin 2002, *Mme de Batz*, n°00PA02385), ensuite que le droit apparaisse comme plus transparent à l'administré.

² Ce sont les termes de l'arrêt d'appel.

³ CE, 2 février 1977, *Ministre de l'équipement c/ Crespin*, JCP G 1977.II.18751, note Liet-Vaux ; Dr. et Ville, 1977, n°4 note Bouyssou ; JCP N, 1977.II.134 note Stemmer

⁴ CE 30 nov. 2007, *Ville de Strasbourg*, req. n°271897, BJDU 5/2007 p. 367, concl. Olléon, note Bonichot

La question que l'on peut se poser est celle de la pérennité d'une telle solution avec la nouvelle définition du lotissement de l'article L. 442-1 C. Urb, tel que précisée notamment aux articles R. 421-19 et s. Le premier point est que la définition même du lotissement ne s'intéresse pas au nombre de lots divisés. En l'espèce, c'est le fait que la division reste en dessous de trois lots (à deux lots exactement pour être précis) qui empêche la qualification de lotissement et, partant, la soumission à une autorisation de lotir. La nouvelle définition de l'article L. 421-1 C. Urb. ne parle que de la « division [...] d'une ou plusieurs propriétés foncières en vue de l'implantation de bâtiments » conduit à ce qu'en tout état de cause, l'opération prévue en l'espèce soit qualifiée de « lotissement » et expressément « d'opération d'aménagement »¹. Cela ne veut pourtant pas dire qu'elles doivent immédiatement être soumises à un permis d'aménager, puisque tous les « lotissements » ne sont pas soumis à ce régime. L'article R. 421-19-a) C. Urb. Précise en effet que ne doivent être soumis à un tel permis que « les lotissements qui ont pour effet, sur une période de moins de dix ans, de créer plus de deux lots à construire, - lorsqu'ils prévoient la réalisation de voies ou d'espaces communs ; - ou lorsqu'ils sont situés dans un site classé ou dans un secteur sauvegardé dont le périmètre a été défini ». En l'espèce, il ne semble pas que le lotissement eût à être soumis à un permis. En revanche, l'article L. 442-3 C. Urb qui dispose que « les lotissements qui ne sont pas soumis à la délivrance d'un permis d'aménager doivent faire l'objet d'une déclaration préalable » impose qu'une telle déclaration soit faite. *In fine*, la formalité actuelle est plus lourde que ce qu'elle était avant la réforme.

Notons par ailleurs que la réforme fait rentrer dans la définition textuelle des lotissements du code de l'urbanisme le fait que la division peut être en jouissance. À cela, il faut ajouter que le régime actuel contient une facilité que les constructeurs auront tôt fait de s'approprier : celle de permettre qu'un permis d'aménager puisse aussi contenir les éléments pour être dans le même temps un ou plusieurs permis de construire. Pour certaines opérations, il suffira donc d'un seul permis d'aménager et construire pour mener l'opération de division du terrain et de construction d'un certain nombre de maisons. Surtout si celles-ci sont à peu près identiques comme dans les lotissements de promoteurs immobiliers. À un surcroît de complexité pour les petites opérations répond donc une simplification pour les grandes.

La Cour de bordeaux ayant donc annulé le jugement du tribunal de Saint-Denis en ce qu'il annulait le permis comme n'ayant pas été précédé d'une autorisation de lotir, elle dût se saisir du fond de l'affaire. Elle n'a cependant pas pris une solution différente du tribunal, puisqu'elle annule le permis de construire en considération du fait que l'accès au futur bâtiment ne répond pas « aux exigences de la défense contre l'incendie ». L'article R. 111-4 permet en effet au maire de refuser un permis sur ce fondement. Cette règle, aujourd'hui à l'article R. 111-5 du Code (parmi les règles du RNU), laisse une large marge de manœuvre à l'autorité administrative. C'est pour cette raison que le contrôle du juge est limité à un contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation. La Cour de Bordeaux va cependant procéder à une analyse un peu paradoxale : pour arriver à ce contrôle de l'évidence, elle va en effet avoir une étude très complète du dossier. Ainsi, elle va constater que si une servitude de passage suffisante pour les engins de lutte contre l'incendie existe, ce n'est pas cette servitude qui est utilisée pour l'accès à la maison dans le projet de permis déposé. Or, l'accès prévu (une servitude de passage sur un autre fond voisin) ne permet pas, lui, cet accès des camions de pompiers. Suite à ce constat, elle va donc estimer que « manifestement », l'entrée prévue sur le fond ne suffit pas aux pompiers et que le permis doit être annulé.

L'absence d'économie des moyens a donc, effectivement un effet pédagogique. M. Erick Y sait avec cet arrêt qu'il doit faire une demande modifiée de permis de construire, en en

¹ Ce qui n'était pas le cas dans le droit antérieur. On qualifiait en effet doctrinalement et en pratique les lotissements d'opération d'aménagement, mais aucun texte ne leur reconnaissait cette qualité.

changeant l'accès. La réforme des autorisations d'urbanisme étant cependant entrée en vigueur entre temps, il lui faudra aussi faire une déclaration préalable d'aménager pour permettre le lotissement du terrain, si toutefois il entend donner une parcelle individualisée à l'usager de la maison qu'il entend faire construire. On le voit, le droit de l'urbanisme est encore et toujours en mouvement, et comme toute réforme d'ampleur, celle de 2005-2007 devra être précisée par la jurisprudence avant qu'une certaine forme de sécurité juridique ne puisse être retrouvée.

¹ On remarquera que l'article a été débattu au parlement puisqu'il était au départ législatif, mais qu'il a depuis été déclassé pour devenir règlementaire.