

GRIDAUH

Séminaires des 12 octobre-7 décembre 2011

REGLEMENTATION DES LOTISSEMENTS : LES CORRECTIONS APPORTEES AU REGIME DES LOTISSEMENTS

RAPPORT DEFINITIF A JOUR DU DECRET DU 28 FEVRIER 2012

Version 5

Par Jean-Philippe MENG

Directeur de recherches au Cridon de Paris

S'il est généralement considéré que la réforme des autorisations d'urbanisme issue de l'ordonnance n°2005-1527 du 8 décembre 2005 et de son décret d'application n° 2007-18 du 5 janvier 2007 a atteint ses objectifs, le nouveau régime des lotissements, issu de ces textes, a fait l'objet de critiques assez unanimes tant de la doctrine que des praticiens.

Le rapport du groupe de travail du GRIDAUH, sous la présidence du professeur Fâtome et la plume du professeur J. TREMEAU, a mis en évidence les incohérences du nouveau régime des lotissements mais surtout l'absence de réflexion de fond sur la finalité d'un contrôle administratif des divisions foncières en vue de bâtir. Des propositions ont été faites dans le sens de n'attirer dans le champ d'application des lotissements que les divisions nécessitant des équipements communs – mais tous les équipements communs y compris les réseaux – et d'en revenir à un mode d'autorisation unique, le permis d'aménager (« Pour une réforme du droit des lotissements¹ »).

On ne s'étonnera pas, dès lors, que les lotissements occupent une part importante de l'ordonnance n° 2011-1916 du 22 décembre 2011 relative à certaines corrections à apporter au régime des autorisations d'urbanisme et du décret n° 2012-274 du 28 février 2012 pris pour son application. Ces dispositions se sont appliquées aux demandes déposées à compter du 1^{er} mars 2012 comme prévu initialement, en même temps que les réformes des surfaces de référence en matière d'urbanisme et de la fiscalité de l'aménagement.

¹ Disponible sur le site officiel du GRIDAUH : www.gridauh.fr voir séminaires thématiques.

Si ce n'est la mise en ligne préalable pour consultation publique des textes en projet et des commentaires qui ont pu en être faits², les administrés et les praticiens n'ont disposé que de quelques heures à compter de la publication de ce texte au Journal officiel du 29 février 2012 pour appréhender les corrections apportées à la réglementation des lotissements et plus particulièrement à son champ d'application substantiellement modifié.

Seront ci-après passées en revue les modifications intervenues, en soulignant dans quelle mesure ces propositions peuvent être ou non de nature à répondre aux critiques et aux interrogations des juristes et des praticiens.

I – LA DEFINITION DU LOTISSEMENT

Selon l'article L 442-1 nouveau du code de l'urbanisme, le lotissement est défini comme suit :

*« Constitue un lotissement la division en propriété ou en jouissance d'une unité foncière ou de plusieurs unités foncières contigües ayant pour objet **de créer** un ou plusieurs lots destinés à être bâtis »*

Cette définition nouvelle doit être mise en regard de celle antérieure issue de l'ordonnance du 8 décembre 2005 :

« Constitue un lotissement l'opération d'aménagement qui a pour objet ou qui, sur une période de moins de dix ans, a eu pour effet la division, qu'elle soit en propriété ou en jouissance, qu'elle résulte de mutations à titre gratuit ou onéreux, de partage ou de locations, d'une ou de plusieurs propriétés foncières en vue de l'implantation de bâtiments »

Elle doit être analysée en positif, pour ce qu'elle dit, mais aussi en négatif, pour ce quelle ne dit pas ou plus.

A- Ce que dit le texte

a) Une division

Le lotissement se définit toujours comme une division.

En revanche, il n'est plus fait explicitement référence aux vecteurs de la division. Ceci toutefois, ne remet pas en cause le fait que, comme hier, sont concernées les divisions par « mutations à titre gratuit ou onéreux, partage ou locations ».

² Rapport mis en ligne sur le site du GRIDAUH en décembre 2011 : voir également, Vers un régime du lotissement plus lisible : BJDU, 6/11, p. 430.

Peut-être la rédaction nouvelle vise-t-elle à ne pas exclure du champ d'application de la réglementation des lotissements des divisions qu'une liste limitative des vecteurs pourrait exclure, telles les divisions du domaine public en vue de bâtir dans le cadre d'autorisations d'occupation de ce domaine qui ne constituent pas à proprement parler des locations ni moins encore des cessions.

b) en propriété ou en jouissance.

Ceci laisse entière la question de savoir ce qu'est une division en jouissance en cas de lot de copropriété horizontale, question non clairement réglée à ce jour par la jurisprudence : la division en jouissance se dissout-elle dans l'intervention de plusieurs maîtres d'ouvrage sur le terrain comme a pu le laisser penser un courant jurisprudentiel (CE, 26 sept. 1990, n°86058)³, ou faut-il que le lot de copropriété soit défini non seulement comme un droit de construire mais également un droit de jouissance exclusive de partie du sol commun, comme semble l'exiger l'arrêt du Conseil d'Etat Ville de Strasbourg (CE, 30 nov. 2007, n° 271897) ?

c) Une division d'une ou plusieurs unités foncières contigües

A la notion de « propriété foncière » figurant dans le texte antérieur est substituée celle « d'unité foncière » définie par l'arrêt Commune de Chambéry (CE, 27 juin 2005, n° 264667) comme « *l'îlot de propriété d'un seul tenant composé d'une parcelle ou d'un ensemble de parcelles appartenant à un même propriétaire ou une même indivision* ».

Il ne s'agit ici que de mettre le texte en conformité avec l'analyse dominante selon laquelle la notion de « propriété » au sens de la réglementation des lotissements recouvrait exactement celle d'unité foncière.

La question peut se poser de savoir si la référence à l'unité foncière n'est pas de nature à mieux légitimer que la notion antérieure de « propriété foncière » l'exclusion du régime des lotissements des divisions en volumes, c'est-à-dire de l'espace, sous la réserve toutefois que la division volumétrique ne masque pas, en réalité, une division du sol.

En revanche, le texte précise que lorsque le lotissement est assis sur plusieurs unités foncières, celles-ci doivent être contigües, ce qui répond clairement par la négative à la question de savoir si un même lotissement peut, à l'instar des ZAC, être multisites.

d) Une division en lots « destinés à être bâtis ».

Comme antérieurement, le lotissement est défini par la finalité de la division. Mais à la notion « *[d'] implantation de bâtiments* » est substituée celle « *d'être bâtis* ».

³ Voir S. Perignon, « Vers une nouvelle définition du lotissement ? : Defrénois, 1991, p. 924.

La question se pose nécessairement de savoir ce que recouvre cette modification terminologique. Faut-il prendre l'expression « être bâti » :

- au sens strict de recevoir un bâtiment, ce qui ne changerait rien au fond du droit
- ou au sens plus large de « recevoir une construction » ce qui pourrait attirer dans le périmètre du lotissement les détachements faits en vue de l'implantation d'une piscine découverte ou encore d'une éolienne ?

Il faut incontestablement s'en tenir à la première acception. La finalité de la division doit être l'implantation de bâtiments sur les lots détachés comme le confirment les dispositions de l'article L 442-1-2 projeté selon lequel le périmètre du lotissement comprend « *le ou les lots destinés à l'implantation de bâtiments* ».

La question peut se poser de savoir si cette terminologie nouvelle ne remet pas en cause la jurisprudence antérieure selon laquelle un agrandissement même significatif d'un bâtiment existant ne peut s'assimiler à une « implantation de bâtiments » (CE, 6 mai 1991, Tricon, n° 70574). La réponse devrait être négative si l'on admet l'identité des deux termes.

Ce critère conduit implicitement à réduire le périmètre du lotissement aux lots à bâtir qui doivent être créés, et l'on pourrait en trouver confirmation dans le fait qu'aux termes de l'article L 442-1-2, le lotisseur « *peut choisir d'inclure dans le périmètre du lotissement des parties déjà bâties de l'unité foncière* », ce qui apparaît comme une dérogation au principe (voir *infra*).

Observation

*La définition du lotissement par l'élément subjectif de l'intention de l'acquéreur (lots « destinés à être bâtis ») peut être source de difficultés. Toute intention, en effet, est susceptible d'évoluer. Si le délai antérieur de dix ans est supprimé (v. *infra*), il semble cependant que c'est dans le délai de prescription en matière de lotissement, de dix ans également à compter de la division, que cette intention doive être appréciée.*

*Pour prévenir ces difficultés, un mécanisme de régularisation des divisions est nécessaire, ce qui est désormais prévu par l'article R 442-2 (v. *infra*).*

e) La confirmation de l'entrée en lotissement dès le premier lot

Pour la première fois soulevée par S. Pérignon sous forme d'interrogation (« Réflexions sur la nouvelle définition des lotissements » : Defrénois 2006, art. 38834), puis par le Professeur J-L. Bergel dans le sens cette fois d'une affirmation (« Lotissements et simples détachements de parcelles : halte à une interprétation erronée de la nouvelle définition des lotissements » : BJD, 1/2008, p. 2), la question du seuil d'entrée en lotissement est

tranchée par le projet d'ordonnance, puisque le lotissement est constitué par la création « *d'un ou plusieurs lots destinés à être bâtis* ».

La solution du lotissement unilot issue de la réforme de 2005/2007 est donc confirmée. Et il sera nécessairement ainsi mis fin à une jurisprudence tâtonnante⁴

Reste que, ainsi que nous le verrons, un lotissement unilot ne peut être soumis à permis d'aménager (exception faite dans les sites classés et les secteurs sauvegardés) puisque le critère d'application du permis d'aménager est l'existence d'équipements communs, ce qui suppose au moins deux lots à bâtir.

Observation

La proposition du GRIDAUH, en son rapport précité, n'a pas été retenue par les auteurs des textes nouveaux.

Il s'agissait de n'inclure dans le droit des lotissements que les divisions rendant nécessaires la réalisation d'équipements de viabilité internes communs et, pour ces opérations, de revenir à une autorisation unique, le permis d'aménager. Selon cette proposition, les autres divisions en vue de bâtir étaient exclues du régime des lotissements, la question de savoir si elles devaient être soumises à autorisation administrative préalable restant ouverte.

Selon cette proposition, il était rétabli un seuil de fait d'entrée en lotissement puisque pour que des équipements soient communs, il faut au moins deux lots.

B- Les silences de l'article L 442-1 nouveau

a) La suppression du lotissement « effet »

Le texte antérieur assujettissait à la réglementation des lotissements l'opération qui a pour objet ou « *qui a eu pour effet la division (..)* ». N'est plus visée par l'article L 442-1 que la division « *ayant pour objet de créer un ou plusieurs lots destinés à être bâtis* »⁵.

⁴ Pour le premier lot : TA Nîmes, 30 juin 2008, n° 0801052 ; TA Toulon, 20 mars 2009, n° 0800725 : AJDA, 2007, p. 2307, concl. Revert

Et pour le second lot : TA Melun, ord. 2 juill. 2008, n° 080417/4 : Const.-urb., 2008, comm. n° 170, Savignat ; TA Limoges, 4 fév. 2010, n° 0900518 : RDI 2010, p. 572).

⁵ Selon le projet d'ordonnance soumis à consultation publique l'expression retenue était « *ayant pour objet d'en détacher un ou plusieurs lots destinés à être bâtis* ». Cette substitution de termes n'est sans doute pas

Ce lotissement purement objet exclura nécessairement les lotissements involontaires ou résultant d'une division qui échappe à cette réglementation.

Un exemple peut être donné qui empoisonne la vie des praticiens depuis le 1^{er} octobre 2007 : celui de la vente de la partie bâtie d'un terrain laissant un solde constructible ou encore même permettant de rendre constructible le solde.

Le principe du lotissement « effet » conduisait à considérer qu'en ce cas, et bien que la vente du bâti ne constitue pas la vente d'un lot de lotissement (si le bâtiment n'est pas destiné à être démoli), cette division entraine dans le champ d'application des lotissements puisqu'elle avait pour « effet » la création d'un terrain à bâtir (en sens contraire, CAA Nantes, 12 nov. 2010, n°09NT02180⁶). Ainsi en avait décidé la doctrine administrative (Rép. min. n° 12784, JOAN Q, 2 mars 2010, p. 2456)⁷, avant de se raviser deux mois plus tard (Rép. min. n° 07503, JO Sénat Q, 2 mars 2010)⁸.

Le texte nouveau devrait régler cette question. La vente de la partie bâtie ne peut être constitutive de lotissement, même si un terrain à bâtir en est issu. Le professeur Elise Carpentier émet toutefois un doute sur cette portée que l'on pourrait attribuer à la suppression du lotissement-effet qui, selon elle, pourrait bien réapparaître dans la jurisprudence sous les dehors de la fraude⁹

En toute hypothèse, une possibilité de régularisation par la demande de permis de construire est désormais prévue (voir *infra*),

totale et anodine et il serait intéressant que l'administration s'en explique. Le terme « détacher » paraissait plus conforme à l'esprit de la réforme en limitant l'emprise du lotissement aux terrains cédés ou loués en vue de bâtir. A l'inverse, un terrain à bâtir peut être créé par le détachement de la partie bâtie d'une unité foncière dont il constitue le résultat. Il ne semble pas toutefois que telle doive être la portée de cette substitution terminologique qui, plus vraisemblablement, devrait être imputée à la suppression dans l'article L 442-1 de toute référence aux vecteurs des divisions (v. *supra*).

⁶ Const.-urb. 2011, comm. 54, D. Dutrieux

⁷ « *Quelle que soit la nature de la parcelle cédée (construite ou non), la vente d'un terrain est assimilable à une division foncière entrant dans le champ d'application de l'article L 442-1 du code de l'urbanisme si elle doit être suivie, dans le délai de dix ans, d'une demande d'autorisation de construction sur le reliquat reconnu constructible* »

⁸ Lorsqu'un propriétaire « *détache de sa propriété un lot bâti et conserve, dans un premier temps la partie non bâtie de sa propriété, l'aliénation ultérieure du solde de la propriété ne constitue pas un détachement et n'est pas soumise à déclaration préalable* ».

⁹ E. Carpentier, La définition du lotissement version 1.3.12, JCP N 2012, Et. 1128. Plus généralement, l'auteur rappelle l'historique de la notion de « lotissement-effet » ; v. également sur ce dernier point, J. Trémeau, Le lotissement et le temps : AJDA 2012, p. 226.

Ironie du calendrier jurisprudentiel, la suppression de la notion de lotissement « effet » coïncide avec la reconnaissance par le Conseil constitutionnel de la constitutionnalité de la notion de « lotissement rétroactif » introduite dans le droit de l'urbanisme par l'article 82 de la loi d'urbanisme n°324 du 15 juin 1943 et à laquelle elle a succédé en 1977 (C. const., déc. n° 2011-177 QPC du 7 oct. 2011)¹⁰.

b) Et la suppression du délai de référence de dix ans

Comme l'avait suggéré le rapport du GRIDAUH, la suppression du « lotissement-effet » est accompagnée d'une suppression du délai de référence de dix ans devenu inutile.

L'institution de ce délai par la réforme de 1977 avait répondu à un impératif de sécurité juridique tout en constituant un mécanisme anti-fraude.

Comme le rappelle le rapport du GRIDAUH, la suppression du délai peut également se rattacher à la suppression du critère numérique puisque toute division en vue de bâtir est de principe contrôlée au titre des lotissements.

c) Est-ce à dire qu'il n'existe plus aucun délai de référence en matière de lotissement ?

Le maintien en vigueur des articles L 442-9 et L 480-16 conduit à une réponse négative.

Selon le premier de ces articles : « *Les règles d'urbanisme contenues dans les documents approuvés d'un lotissement deviennent caduques au terme de dix années à compter de la délivrance de l'autorisation de lotir si, à cette date, le lotissement est couvert par un plan local d'urbanisme ou un document d'urbanisme en tenant lieu* ». Et aux termes du second : « *L'action en justice née de la violation de la réglementation des lotissements se prescrit par dix ans à compter de la publication des actes portant transfert de propriété à la publicité foncière. Passé ce délai, la non-observation de la réglementation applicable aux lotissements ne peut plus être opposée* ».

Il demeure donc exister, en matière de lotissement :

- un délai de 10 ans, comme délai de prescription non seulement des actions civiles en nullité des ventes, mais plus généralement, comme l'a démontré S. Pérignon (« Le nouveau régime des divisions foncières », Le Moniteur, p. 133), de prescription administrative de la méconnaissance de la réglementation des lotissements. A l'issue d'un délai de dix ans, un permis de construire ne peut plus être refusé pour violation de cette réglementation (C. urb., art. L 480-16) ;
- un délai de dix ans à compter de la date de délivrance du permis d'aménager, comme délai de validité des dispositions d'urbanisme figurant dans les

¹⁰ V. J. Trémeau, préc. E. Carpentier préc.

documents approuvés du lotissement et plus généralement comme délai de validité du régime de droit public du lotissement (C. urb., art. L 442-9).

d) La suppression de la référence à une opération d'aménagement

L'article L 442-1 ne définit plus expressément le lotissement comme une «opération d'aménagement» et recentre la définition sur la ou les divisions et leur finalité.

La doctrine administrative avait d'ailleurs atténué la portée de cette référence en précisant qu'elle devait être comprise comme « *une opération d'aménagement foncier* » et non comme impliquant la réalisation d'équipements (Rép. min. n° 16281, JOAN Q, 9 fév. 2010, p. 1367).

Cette référence, issue de la réforme de 2005/2007, s'expliquait sans doute également par la sortie du régime des lotissements du Livre troisième du code de l'urbanisme pour ne figurer plus que dans le Livre quatrième relatif aux autorisations d'urbanisme. Sans doute avait-on voulu écarter toute ambiguïté quant à la possibilité de réaliser des lotissements publics susceptibles d'être concédés en application de l'article L 300-4.

Le texte nouveau ne remet pas en cause cette possibilité puisque l'article L 300-4 demeure prévoir que « *L'Etat et les collectivités territoriales, ainsi que leurs établissements publics, peuvent concéder la réalisation des opérations d'aménagement prévues par le présent code à toute personne y ayant vocation* ». Encore faut-il rappeler qu'il ne peut y avoir concession d'opération d'aménagement que si celle-ci comprend des travaux d'aménagement dont le concessionnaire assure la maîtrise d'ouvrage (C. urb., art. L 300-4). A l'issue de la réforme, une collectivité publique ne pourra, en conséquence, concéder un lotissement que si des travaux sont prévus. Dit autrement, une collectivité ne pourra concéder un lotissement que s'il relève du permis d'aménager.

C- Les divisions exclues expressément du régime des lotissements

Le décret du 28 février 2012 a procédé à une réécriture de l'article R 442-1 qui, désormais sur habilitation expresse de la loi (art. L 442-1-1 nouveau), exclut certaines divisions du champ d'application des lotissements, en raison de leur objet particulier ou par suite de leur contrôle par une autre procédure.

a) La reprise des exclusions antérieures avec quelques précisions

1) Les divisions primaires : confortation par les textes de la doctrine administrative

Sont exclues du régime des lotissements les divisions dites primaires, c'est-à-dire selon le texte nouveau « *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 ».

Il doit être observé, à titre préliminaire, que ce régime d'exclusion de la réglementation des lotissements vient désormais en tête de la liste dressée par l'article R 442-1, et peut-être faut-il y voir le signe d'une généralisation de l'application de ces dispositions et par là-même d'une réduction, en pratique, du champ d'application des lotissements aux seules opérations destinées à l'implantation de maisons individuelles précisément exclues du régime des divisions primaires (en ce sens, Rép. min. n° 63512, JOAN Q, 27 avr. 2010, p. 4709).

Par rapport au texte antérieur, la rédaction nouvelle appelle les commentaires suivants.

La référence à une « *habilitation* » du propriétaire est supprimée. Le seul critère est désormais que l'acquéreur ou le bénéficiaire d'un bail autorisant la construction ait obtenu un permis de construire ou un permis d'aménager. Ce faisant, le texte confirme la doctrine administrative selon laquelle l'autorisation obtenue par l'opérateur peut résulter d'un transfert, et même du transfert d'une autorisation obtenue par le propriétaire lui-même (Rép. min. n° 41893, JOAN Q, 6 avril 2010, p. 4067).

En second lieu, le texte supprime toute référence à une habilitation du propriétaire « *sur une partie de sa propriété* ». Sans doute cette suppression vise-t-elle également à conforter la position controversée¹¹ de la doctrine administrative selon laquelle l'autorisation de construire obtenue par l'opérateur doit être déposée et instruite sur l'entière unité foncière existant avant la division projetée (Rép. min. 65630, JOAN Q, 6 juillet 2010, p. 7649), à la différence d'ailleurs du permis d'aménager.

La cohérence des textes n'en est pas pour autant assurée. En effet, si un terrain à bâtir est détaché par voie de déclaration préalable, la règle d'urbanisme (et notamment le COS, le coefficient d'emprise au sol) n'est appliquée qu'au terrain détaché, alors que dans le cadre d'une division primaire elle s'appliquerait à l'unité foncière avant détachement.

Au surplus, l'analyse pourrait être faite que la sécurité juridique des constructions édifiées sur les terrains détachés dans ce cadre n'a pas à y gagner. En effet, dès le détachement effectué et la construction réalisée, la conformité de cette dernière à la règle d'urbanisme s'appréciera par rapport à la nouvelle unité foncière d'assiette et le bâtiment, bien que régulièrement édifié ne sera plus, dans bien des cas, conforme à cette règle. Il s'ensuit que de nouveaux travaux ne pourront être autorisés sur ce bâtiment que dans les limites de la jurisprudence Seckler¹².

¹¹ D. Dutrieux, JCP 2010, éd. N, act. n°361 ; J-Ph. Meng, Defrénois, 2010, art. 39157, p. 1910)

¹² « Considérant que la circonstance qu'une construction existante n'est pas conforme à une ou plusieurs dispositions d'un plan d'occupation des sols régulièrement approuvé ne s'oppose pas, en l'absence de dispositions de ce plan spécialement applicables à la modification des immeubles existants, à la délivrance

Et en cas de destruction du bâtiment, notamment par sinistre, il ne pourrait être reconstruit qu'au bénéfice du droit à reconstruire à l'identique institué par l'article L 111-3 du code de l'urbanisme dont on sait qu'il n'a pas de portée absolue et peut notamment être écarté par une disposition expresse du PLU.

Proposition

Pour donner un fondement juridique plus certain à la doctrine administrative relative à l'application de la règle d'urbanisme dans le cas des divisions primaires, il conviendrait d'inclure expressément ces dernières dans le champ d'application de l'article R 123-10-1 du code de l'urbanisme selon lequel dans certains cas de division, et notamment de lotissement, la règle d'urbanisme s'apprécie à l'égard de l'ensemble du projet et non de chaque terrain devant en être issu¹³.

En outre, la pérennisation du bâtiment ne pourrait tenir qu'à la généralisation du droit à reconstruire à l'identique de l'article L 111-3 auquel le PLU ne pourrait déroger, dans cette hypothèse tout au moins.

Enfin, on observera que la notion de maison d'habitation individuelle est explicitée. Suivant l'analyse de S. Pérignon, le texte précise qu'il s'agit des maisons individuelles au sens du contrat de construction de maisons individuelles, c'est-à-dire des maisons pouvant comprendre jusqu'à deux logements et qui sont destinés au même maître d'ouvrage.

ultérieure d'un permis de construire s'il s'agit de travaux qui, ou bien doivent rendre l'immeuble plus conforme aux dispositions réglementaires méconnues, ou bien sont étrangers à ces dispositions » (CE, 27 mai 1988, Seckler, req. n° 79530 : Rec. CE, p. 223).

Plus généralement voir, Le régime des travaux sur construction existante en droit de l'urbanisme, GRIDAUH, rapport de F. Polizzi.

¹³ C. urb., art. R 123-10-1 : « Dans le cas d'un lotissement ou dans celui de la construction, sur une unité foncière ou sur plusieurs unités foncières contiguës, de plusieurs bâtiments dont le terrain d'assiette doit faire l'objet d'une division en propriété ou en jouissance, l'ensemble du projet est apprécié au regard de la totalité des règles édictées par le plan local d'urbanisme, sauf si le règlement de ce plan s'y oppose ».

2) Les divisions prévues par un permis de division de l'article R 431-24 : confortation par les textes de la doctrine administrative

Cette exclusion figure désormais à l'article R 442-1 d). Bien que reprise en termes identiques, elle appelle cependant un commentaire.

En effet, sous le régime entré en vigueur le 1^{er} mars 2007, une réponse ministérielle à M. Vauzelle (n° 79416, JOAN Q, 22 mars 2011, p. 2878)¹⁴ est venue apporter une limite substantielle à la portée de cette exclusion. Par cette réponse ministérielle, la doctrine administrative condamne les montages consistant pour un opérateur à obtenir un permis de division pour la réalisation de maisons individuelles puis de vendre des lots à bâtir à des acquéreurs qui réalisent eux-mêmes la maison devant être édifiée sur le lot acquis, après transfert partiel du permis de construire.

Au prix d'une analyse contestable de la notion de transfert partiel du permis, cette réponse précise qu'une telle opération nécessite une autorisation de lotir, dans la mesure où, d'une part, l'opération ne peut intervenir que dans les limites fixées par l'article R 442-1 (à l'époque *d*) relatif aux divisions primaires et qui exclut les maisons individuelles (cf. *supra*) et, d'autre part, où les acquéreurs ne sauraient être privés des garanties assorties à la procédure de lotissement.

Le projet de décret prévoyait de fonder règlementairement cette doctrine en excluant du régime des lotissements, « *les divisions de terrains effectuées conformément à un permis de construire prévu à l'article R 431-24, lorsque ce permis n'est pas destiné à être mis en œuvre par des maîtres d'ouvrage construisant chacun une maison individuelle au sens de l'article L 231-1 du code de la construction et de l'habitation* ».

En définitive, le texte publié du décret ne fait plus mention d'une telle limitation au régime de l'exclusion, semble-t-il pour ne pas hypothéquer une future et nécessaire réflexion générale sur le permis de construire valant division.

Ceci appelle trois remarques :

- En premier lieu, on ne saurait, à notre sens, y voir un abandon de la doctrine administrative exprimée par la réponse ministérielle Vauzelle qui paraît fondée ;
- En second lieu, il nous semble permis de regretter que cette limitation réglementaire n'ait pas été maintenue, dans la mesure où elle aurait a contrario validé dans les textes ce type de montage pour les opérations autres que de maisons individuelles ; il nous semble cependant que, par application combinée

¹⁴ Cette réponse fait suite à une précédente prise de position de la doctrine administrative laissant entendre que ce type de montage n'était pas impossible, tout en appelant l'attention sur la question de la réalisation des équipements communs (Rép. min. n° 16282 JOAN Q, p. 6953).

des dispositions du a) et d) de l'article R 442-1 du code de l'urbanisme, la réglementation des lotissements est écarté en cas de vente de terrains destinés à l'implantation d'immeubles à usage d'activité ou d'habitation collective.

- Enfin, il nous semble permis de se demander si la solution, s'agissant des ventes terrains pour l'implantation de maisons individuelles, ne devrait pas venir plus généralement d'un statut de la vente de terrains à bâtir, qu'ils soient ou non issus d'une division, et qui intégrerait notamment l'obligation de bornage, un droit de rétractation, les nécessaires garanties d'exécution d'éventuels travaux de viabilisation ect.

S'agissant plus spécifiquement des opérations soumises à permis de division, la contrainte du texte antérieur selon laquelle ces opérations devaient être réalisées sur « *le même terrain* » a été supprimée par le décret du 28 février 2012. De telles opérations ont donc rejoint le droit commun des opérations de construction qui peuvent être autorisées sur un ou plusieurs terrains.

3) Le maintien en l'état de l'exclusion relative aux divisions effectuées par l'aménageur d'une ZAC et aux divisions réalisées par les AFU de remembrement autorisées ou forcées

Le décret maintient l'exclusion du régime de lotissement des divisions effectuées par l'aménageur d'une ZAC.

Il serait souhaitable d'exclure, de la même manière les divisions faites « au profit de l'aménageur » et dont le contrôle au titre des lotissements n'a aucun sens puisqu'elles sont faites en vue d'un aménagement contrôlé et non directement en vue de l'implantation de bâtiments.

Proposition

Pour éviter toute difficulté, exclure expressément du champ d'application des lotissements non seulement, comme actuellement, les divisions foncières faites par l'aménageur d'une ZAC mais également les divisions faites à son profit.

De même, les divisions résultant d'opérations de remembrement réalisées par les AFU autorisées ou constituées d'office demeurent exclues du régime des lotissements.

b) La fusion au sein de l'article R 442-1 des divisions visées à l'actuel article R 442-2

Le décret a accédé à la demande ancienne et de bon sens des praticiens et des juristes d'exclure du régime des lotissements les divisions visées à l'ancien article R 442-2 et relatives au seul champ d'application du permis d'aménager.

Mais plus généralement, cette fusion traduit une nouvelle définition du champ d'application de ce permis ainsi qu'il sera dit *infra*.

Sont donc exclues du champ d'application des lotissements les divisions suivantes :

1) Les détachements de terrains supportant des bâtiments qui ne sont pas destinés à être démolis

Comme avant le 1^{er} mars 2012, les divisions d'ensembles immobiliers bâtis échappent au lotissement, quand bien même la destination du bâtiment viendrait à être modifiée ou, selon la jurisprudence, qu'une extension même significative de la construction serait envisagée (CE, 6 mai 1991, Tricon, n° 70574).

Et a contrario, les terrains bâtis dont le bâtiment est destiné à être démoli demeurent être assimilés à des terrains à bâtir. La suppression du délai de référence de dix ans peut rendre problématique cette disposition : dans quel délai la démolition doit-elle intervenir pour que le lot soit un lot de lotissement ? Sans doute faut-il prendre en compte le délai de prescription de dix ans visé à l'article L 480-16. Et sans doute faut-il également prendre en compte la nouvelle possibilité de régularisation par la demande de permis de construire (v. *infra*)

2) Les détachements/rattachements à la propriété contigüe

La doctrine administrative avait déjà admis que les détachements/rattachements n'étaient pas seulement exclus du décompte des terrains pour apprécier le champ d'application du permis d'aménager, mais plus généralement de la réglementation des lotissements au motif de l'absence de création d'un nouveau lot (MEDDTL, Dossier Questions-Réponses).

3) Les détachements forcés

Sont logiquement exclus des lotissements les détachements forcés c'est-à-dire, les détachements résultant d'une procédure d'expropriation, d'une cession sous déclaration d'utilité publique (DUP) ou d'une cession amiable antérieure à une DUP lorsqu'il en est donné acte par le juge de l'expropriation.

Il en est de même des détachements de terrains classés en emplacement réservé dans le cadre de l'exercice du droit de délaissement ou des terrains apportés en règlement d'une participation PAE. Le texte ne vise plus les cessions gratuites de terrain, déclarées inconstitutionnelles et qui n'existent plus sous le nouveau régime de la fiscalité de l'aménagement.

II- LE MODE DE CONTROLE ADMINISTRATIF DES LOTISSEMENTS

Depuis l'entrée en vigueur le 1^{er} octobre 2007 de la réforme des autorisations d'urbanisme, le régime d'autorisation des lotissements est éclaté entre la déclaration préalable et le permis d'aménager.

Le champ d'application du permis d'aménager relevait d'un critère numérique – plus de deux lots à bâtir sur une période de 10 ans- et d'un critère matériel – la réalisation de voies ou d'espaces communs -. Avec une exception toutefois, puisque seul le critère numérique était applicable dans les sites classés et les secteurs sauvegardés (C. urb., art. R 421-19).

Le régime de la déclaration préalable s'appliquait à tous les autres lotissements (C. urb., art. R 421-23).

Ces critères de distinction, insuffisamment pertinents et cohérents avec un contrôle administratif efficace ont suscité la critique.

Ainsi qu'il a été dit, le rapport du GRIDAUH proposait de revenir à la situation *ex ante* d'une seule autorisation de lotir, le permis d'aménager, qui recouvrirait exactement une nouvelle définition du lotissement fondée sur la nécessité de réaliser des équipements communs (réseaux inclus).

La réforme retient une autre solution reposant sur les principes suivants :

- Maintien dans le champ d'application des lotissements des divisions en vue de bâtir sans travaux communs
- Maintien d'une dualité de régime d'autorisation.

A- Le nouveau champ d'application du permis d'aménager

Sont soumis à permis d'aménager « *les lotissements qui prévoient la création ou l'aménagement de voies, d'espaces ou d'équipements communs internes au lotissement ou qui sont situés dans un site classé ou un secteur sauvegardé dont le périmètre a été délimité* ».

a) La suppression de tout critère numérique

Éliminons d'emblée l'hypothèse marginale des espaces protégés que constituent les sites classés et les secteurs sauvegardés dans lesquels désormais, tout détachement en vue de bâtir et qui n'échappe pas à la réglementation des lotissements en application de l'article R 442-1 est soumis à permis d'aménager.

En dehors de ces espaces, tout critère numérique d'application du permis d'aménager un lotissement est purement et simplement supprimé. Mais ainsi qu'il a été dit, un seuil numérique existe de fait par application du seul critère matériel puisque ne sont soumis à

permis d'aménager que les lotissements rendant nécessaires des équipements communs, c'est-à-dire à au moins deux lots (cf *supra*).

On peut s'interroger sur l'existence éventuelle d'une exception lorsqu'un terrain à bâtir est issu d'une propriété bâtie. Dans ce cas, en effet, l'article L 442-1-2 indique que le périmètre du lotissement peut inclure des parties bâties de l'unité foncière. Si à l'occasion de ce détachement des équipements communs au lot bâti et au lot à bâtir sont prévus (réseaux, voie d'accès), et si le lotisseur choisit d'intégrer le lot bâti dans le lotissement, le détachement ne sera-t-il pas soumis à permis d'aménager ? La doctrine administrative semble considérer que le caractère commun des équipements doit s'apprécier au regard des seuls terrains à bâtir (DGUHC, Les lotissements à partir du 1^{er} mars 2012 : developpement-durable.gouv.fr).

b) Un critère matériel revisité

En dehors des sites classés et des secteurs sauvegardés, le seul critère définissant le champ d'application du permis d'aménager un lotissement est un critère matériel : la création ou l'aménagement de voies, espaces ou équipements communs.

Comme cela avait pu être suggéré¹⁵, sont visés désormais non seulement la création mais également l'aménagement des voies, espaces et équipements communs.

Mais la principale nouveauté tient au fait que les équipements sont désormais pris en compte (et non plus seulement les voies et espaces) dès lors qu'ils sont communs, comme l'avait suggéré le rapport du GRIDAUH précité. Dès lors donc que des divisions rendront nécessaires la réalisation de réseaux communs permettant de desservir les lots et de les raccorder aux réseaux publics, l'opération est soumise à permis d'aménager.

Le texte projeté poursuit incontestablement plusieurs finalités :

Une finalité urbanistique : l'autorité administrative est à même de contrôler, dès le stade de la division, que les terrains à bâtir issus de celle-ci sont viabilisés, si tout au moins cette viabilisation nécessite la création de réseaux communs.

Une finalité consumériste : le régime de protection des acquéreurs, propre au lotissement soumis à permis d'aménager, s'applique en cas de vente de lots non viabilisés par les réseaux. Et la réalisation de ces réseaux sera nécessairement à la charge du vendeur-lotisseur dès lors qu'ils sont communs.

Car encore faut-il qu'il s'agisse de réseaux communs. Ainsi, sous le régime entré en vigueur le 1^{er} mars 2012, la vente d'un ou plusieurs lots non viabilisé n'est possible dans le cadre d'une déclaration préalable que si des réseaux communs ne sont pas nécessaires. Dans ce

¹⁵ J-Ph. Meng, Le nouveau régime des lotissements, Berger-Levrault, p. 84.

cas, le raccordement de chaque lot aux réseaux existants est une obligation de l'acquéreur-constructeur au titre des équipements propres à l'opération de construction.

Et encore faut-il que ces travaux communs soient « internes » au lotissement. La portée de cet adjectif doit, à notre sens, être appréciée au regard des dispositions de l'article L 442-1-2 selon lesquelles le périmètre du lotissement inclut les lots à bâtir ainsi que les voies, espaces ou équipements communs à ces lots. Il devrait s'ensuivre que si le lotissement doit être desservi par une voie à réaliser sur un autre terrain au bénéfice d'une servitude de passage, il s'agit d'un aménagement commun. En définitive, la notion de voies, espaces ou équipements internes au lotissement devrait se confondre avec celle d'équipements propres du lotissement définie à l'article L 332-15 du code de l'urbanisme.

B- Le champ d'application de la déclaration préalable

Comme hier, le champ d'application de la déclaration préalable en matière de lotissement se déduit du champ d'application du permis d'aménager un lotissement.

a) L'exclusion de ce régime dans les secteurs protégés.

Depuis le 1^{er} mars 2012, le régime de la déclaration préalable en matière de lotissement est exclu dans les sites classés et les secteurs sauvegardés que ceux-ci soient simplement délimités ou disposent d'un plan de sauvegarde.

b) La régularisation d'une division effectuée sans déclaration préalable

Le nouvel article R 442-2 laissé vacant par la suppression du critère numérique d'application du permis d'aménager prévoit un mécanisme de régularisation par la demande permis de construire des divisions effectuées sans déclaration préalable.

« Lorsqu'une construction est édifiée sur une partie d'une unité foncière qui a fait l'objet d'une division, la demande de permis de construire tient lieu de déclaration préalable dès lors que la demande indique que le terrain est issu d'une division ».

Cet article de régularisation est le bienvenu. Un terrain nu peut être détaché sans intention de construire, et cette intention est susceptible d'évoluer dans le délai de prescription de 10 ans. Il en est de même du détachement d'un terrain bâti dont il n'était pas prévu initialement de démolir le bâtiment et pour lequel cette démolition est envisagée dans le même délai.

Une demande de permis de construire, en même temps qu'elle atteste de ce changement d'intention permet de régler la difficulté puisqu'elle vaut déclaration préalable de régularisation.

Cette disposition est également à rapprocher de l'article L 480-15 qui confère à la délivrance du permis de construire un effet absolu à la sanction civile de nullité des ventes

consenties au mépris de la réglementation des lotissements. Et le nouvel article R 442-2, en permettant une régularisation simultanée de l'autorisation de diviser, donnera toute sa cohérence à l'article L 480-15 dernier alinéa qui en manquait jusqu'alors. En effet, de principe, une autorisation de construire ne peut être légalement délivrée sur un lot de lotissement de fait, c'est-à-dire non autorisé. Dès lors que la demande de permis de construire peut valoir déclaration préalable de lotissement, une non-opposition à celle-ci permet de régulariser la situation préalablement à la délivrance du permis de construire, la légalité de celle-ci ne pouvant plus être entachée par la violation de la réglementation des lotissements. Dit autrement, l'action en nullité de la vente ne peut plus être écartée du fait de la délivrance illégale d'un permis de construire.

Cet article pourrait également être compris comme réglant le sort des reliquats de terrains, lorsqu'une unité foncière a fait l'objet d'un lotissement sur une partie seulement. La régularisation par la demande de permis de construire sur le reliquat permettrait de considérer ce dernier comme contrôlé au titre des lotissements, et partant, de le vendre comme terrain à bâtir, sans risquer l'incrimination prévue par l'article L 480-4-1 du code de l'urbanisme (en ce sens, S. Pérignon, Le nouveau lotissement, Complément Urbanisme Aménagement, n° 9, déc. 2011, p. 11). Cette analyse toutefois n'entraîne pas une totale adhésion. En premier lieu, parce qu'elle induirait que soit conservée au « lotissement-effet » une portée résiduelle. Et en second lieu, parce qu'elle est difficilement conciliable avec le fait que depuis le 1^{er} mars 2012, le lotisseur peut librement choisir l'assiette du lotissement (v. *infra*) et notamment une fraction d'unité foncière, qu'il s'agisse d'un lotissement soumis à permis d'aménager (ce qui était déjà le cas) ou qu'il s'agisse d'une déclaration préalable.

Pour autant, un esprit chagrin pourrait considérer que le nouvel article R 442-2 traduit le peu d'intérêt (pour ne pas dire l'inutilité) du contrôle des divisions foncières par la déclaration préalable puisque ce contrôle peut échoir au seul permis de construire et que les motifs d'opposition à la déclaration préalable sont les mêmes que ceux qui permettent de refuser le permis de construire.

Il est essentiel de préciser, pour conclure sur ce point, que les dispositions de l'article R 442-2 ne sauraient être considérées comme une nouvelle procédure de détachement ou une variante procédurale de la déclaration préalable de lotissement.

Comme son nom l'indique, la déclaration, lorsqu'elle est nécessaire, est un préalable à la division, c'est-à-dire à la vente, la location, le partage et non un préalable à la construction sur le lot détaché. A défaut de non-opposition à la déclaration, préalable à la division, l'incrimination pénale prévue par l'article L 480-4-1 est encourue par le diviseur, et il est constant qu'une régularisation n'efface pas l'infraction. De la même manière, au plan civil, la nullité des ventes est de principe encourue au visa de l'article L 480-15 (sur ce point toutefois, v. *supra*).

III- LA REALISATION DU LOTISSEMENT

A- Le périmètre du lotissement

a) Le principe de liberté du lotisseur quel que soit le mode d'autorisation

Le périmètre du lotissement, qu'il relève de la déclaration préalable ou du permis d'aménager, est désormais librement fixé par le lotisseur. Il peut s'agir d'une ou plusieurs unités foncières contiguës ou encore d'une partie d'unité foncière (cf. art. R 441-9 nouveau). Cette possibilité d'un lotissement sur partie d'une unité foncière était, jusqu'à présent, réservée aux seuls lotissements soumis à permis d'aménager. Les autorisations de lotir quelle qu'en soit la forme, sont désormais déconnectées de l'unité foncière, à la différence des permis de construire,.

Cette solution renforce la cohérence du système et la position de la doctrine administrative selon laquelle en cas de détachement d'un terrain à bâtir d'une propriété bâtie, le COS est calculé au regard de la seule surface du lot à construire, sauf si la commune a fait application des dispositions de l'article L 123-1-11, c'est-à-dire a institué le mécanisme de contrôle des droits à construire déjà utilisés (Rép. min. n° 18425, JOAN Q).

Quoiqu'il en soit, le périmètre du lotissement comprend, au minimum, les lots à bâtir et s'il en existe, les voies, espaces et équipements communs (C. urb., art. L 442-1-2).

b) La possible inclusion dans le périmètre de parties déjà bâties

Mais l'article précité prévoit également que le lotisseur peut choisir d'inclure dans ce périmètre des parties déjà bâties de l'unité foncière ou des unités foncières concernées. Le texte ne distinguant selon le mode d'autorisation du lotissement, il faut comprendre que cette possibilité existe pour les lotissements soumis à permis d'aménager, comme pour les lotissements déclarés.

Quel peut être l'intérêt de procéder ainsi ?

On peut penser en premier lieu à la création d'équipements ou de voies qui seraient communs aux lots à bâtir et aux lots déjà bâtis et qui nécessiteraient une gestion commune par une même association syndicale de propriétaires.

Mais surtout, cette solution peut permettre d'accroître la constructibilité dans le lotissement. En effet, si la partie bâtie est sous-densitaire, la SHON résiduelle pourra être reportée sur les lots à bâtir. Comme l'indique le rapport au Président de la République, « *il s'agit de laisser la possibilité au lotisseur de gérer de manière souple les droits à construire* ».

En ce sens, la disposition est à l'évidence bienvenue. Elle va dans le sens de la densification, mais également dans celui d'une possible répartition conventionnelle de la surface constructible entre les différents lots, dont le lot déjà bâti si par exemple une extension du bâtiment est souhaitée.

B- La constructibilité des lots

a) La question de la répartition de la SHON en lotissement déclaré

Il était admis que le principe de libre répartition par le lotisseur de la surface constructible s'appliquait indifféremment dans les lotissements soumis à permis d'aménager et les lotissements déclarés. Le formulaire unique de déclaration préalable le prévoyait d'ailleurs expressément.

Cette mention toutefois n'apparaissait plus dans le formulaire de déclaration préalable spécifique aux divisions foncières (CERFA n° 13702*01).

La question est désormais réglée par l'article R 442-10 : « Pour les lotissements soumis à déclaration préalable, lorsqu'un coefficient d'occupation des sols est applicable, la surface de plancher maximale autorisée peut être répartie par le lotisseur à l'occasion de la vente ou de la location des lots ».

Ce texte subordonne la possibilité de libre répartition de la surface de plancher en lotissement déclaré à l'existence d'un COS¹⁶. En outre, et à la différence également du cas des lotissements autorisés par un permis d'aménager, la libre répartition ne pourrait pas résulter de la déclaration préalable elle-même, mais seulement d'une attribution par le lotisseur d'un quantum de surface de plancher attaché au lot, à l'occasion des ventes ou locations¹⁷. Et ceci est implicitement confirmé par le fait que le nouveau formulaire de déclaration préalable spécifique aux lotissements et autres divisions foncières (CERFA n°13702*02) annexé à l'arrêté du 10 février 2012 (JO, 18 février 2012) ne comprend aucune rubrique relative à la répartition de la surface de plancher. Mais on comprend mal pourquoi, le nouveau formulaire général de déclaration préalable (CERFA n°13404*02)¹⁸ qui peut également être utilisé en cas de lotissement déclaré prévoit en rubrique 4-2 de mentionner, dans le cas des lotissements, le mode choisi de répartition de la surface de plancher parmi les trois solutions suivantes : par application du COS, conformément aux plans ou tableaux joints à la déclaration préalable, par le lotisseur à l'occasion de la vente de chaque lot.

¹⁶ On peut s'interroger sur le motif d'une telle restriction qui n'existe pas pour les lotissements autorisés par un permis d'aménager.

¹⁷ Ce qui, au passage, exclurait les partages.

¹⁸ Egalement annexé à l'arrêté précité du 10 février 2012.

Pour s'en tenir aux dispositions de l'article R 442-10 précité, il est permis de penser que l'on a entendu soustraire au contrôle de l'autorité administrative compétente, la répartition de la surface de plancher constructible dans les lotissements déclarés. Si tel est bien le cas, il est tout aussi permis de se demander pourquoi. D'autant que se pose la question de savoir si la surface de plancher attribuée aux lots à l'occasion de la cession dans le cadre de l'attestation délivrée à l'acquéreur, subira au bout de dix ans la péremption de l'article L 442-9 expressément reconnue par la loi applicable aux lotissements déclarés (v. *infra*). Cette limite de constructibilité ne figurera pas, en effet, dans un document approuvé du lotissement.

b) La délivrance des autorisations de construire en lotissements autorisés par un permis d'aménager

Le nouvel article R 442-18 relatif à la date de délivrance des permis de construire dans les lotissements autorisés par un permis d'aménager constitue une réponse mesurée à la demande récurrente des lotisseurs qui mettaient en avant l'incohérence résultant de la possibilité de vendre des lots par anticipation avant tout commencement des travaux à condition d'y être autorisés alors que le permis de construire ne pouvait être délivré que lorsque les équipements desservant le lot vendu étaient achevés. En pratique, les terrains ne pouvaient être cédés avant le démarrage des travaux sous condition suspensive de l'obtention du permis de construire.

Les dispositions nouvelles leur donne satisfaction, mais très partiellement.

Dans un lotissement soumis à permis d'aménager deux hypothèses peuvent être envisagées :

- Soit le lotisseur a obtenu une autorisation de vente par anticipation et dans ce cas, le permis ne peut être délivré que lorsque les travaux de desserte du lot sont achevés, le lotisseur fournissant une attestation à cette fin au pétitionnaire ;
- Soit le lotisseur n'a pas obtenu cette autorisation et le permis de construire peut être délivré :
 - ou à l'achèvement total des travaux (la conformité non contestée)
 - ou bien, dès la délivrance de permis d'aménager sous la condition que l'autorisation de construire ne soit pas mis en œuvre avant la réalisation des équipements de desserte du lot ; cette solution, qui constitue la véritable nouveauté du texte, n'est toutefois pas applicable lorsque le permis de construire porte sur la construction d'une maison individuelle au sens de l'article L 231-1 du CCH, ce qui en restreint drastiquement la portée.

En définitive, la situation des lotissements de maisons individuelles n'est pas modifiée sur ce point.

c) La stabilisation du droit des sols pendant 5 ans

La doctrine administrative avait tranché en faveur d'une application aux lotissements déclarés des dispositions de l'article L 442-14 organisant une stabilisation du droit des sols pendant 5 ans à compter de l'achèvement du lotissement.

Opportune, puisque donnant un effet positif à la non-opposition à déclaration préalable devenant une sorte de « super certificat d'urbanisme », cette prise de position résultait d'une sollicitation sans doute excessive des textes. D'autant que l'administration considérait que le point de départ du délai de 5 ans était la déclaration d'achèvement du lotissement déclaré.

Le texte voté vient conforter cette doctrine administrative en ce qui concerne l'application de la règle de stabilisation du droit des sols aux lotissements déclarés. L'article L 442-14 le précise désormais expressément.

Quant au point de départ du délai de 5 ans s'agissant de ces lotissements, une solution de bon sens est adoptée par la loi puisqu'il s'agirait de la date de la non-opposition à la déclaration préalable.

Il peut être observé que l'application de la règle de stabilisation du droit des sols aux lotissements déclarés, c'est-à-dire désormais aux lotissements sans travaux à la charge du lotisseur constitue une remise en cause des motifs pour lesquels cette règle avait été instituée. Rappelons qu'il s'était agi d'éviter d'indemniser le lotisseur du préjudice subi du fait de travaux d'aménagement effectués en pure perte, lorsque, par l'effet d'une évolution des règles d'urbanisme, les droits acquis par lui au titre de l'autorisation de lotir ne pouvaient être mis en œuvre.

C- La subdivision des lots de lotissement autorisé par un permis d'aménager

Répondant à autre demande récurrente des praticiens, la réforme aborde la question des modalités de subdivision des lots de lotissement soumis à permis d'aménager qui, au surplus, divisait la doctrine.

Selon la rédaction antérieure de l'article R 442-21, la subdivision d'un lot de lotissement approuvé par un permis d'aménager était assimilée à une modification du lotissement régie par les articles L 442-10 (modification à l'initiative des colotis) et L 442-11 (mise en

concordance avec un document d'urbanisme postérieur), sauf dans l'hypothèse d'un détachement-rattachement de partie d'un lot à un lot contigu (C. urb., art. R 442-21).

La jurisprudence considérait que la procédure de subdivision devait être suivie quand bien même le principe de la subdivision d'un lot était prévu dès l'origine (en l'espèce par le cahier des charges, CE, 12 fév. 1990, Cne de Montgenèvre et SCI Le village aux toits blancs, n°39956).

Une partie de la doctrine considérait que la subdivision pouvait également intervenir sur le fondement de la délivrance d'un permis de division sur un lot au motif que, les divisions autorisées par un tel permis écartant la réglementation des lotissements, se trouvait également écartée la procédure de subdivision. Cette solution a été condamnée par la jurisprudence (CAA Nantes, 29 nov. 2005, n° 04NT00116).

Les praticiens, de longue date, demandaient que soit possible de subdiviser un lot (et notamment un macro lot) sans avoir à recourir à une autorisation administrative et surtout à la majorité qualifiée des colotis.

L'article R 442-21 modifié leur donne satisfaction.

Les procédures de modification (L 442-10 et L 442-11) ne sont pas applicables lorsque, dans la limite du nombre maximum de lots autorisés, la subdivision résulte, d'une déclaration préalable de lotissement, d'un permis d'aménager, d'un permis de construire valant division ou d'une division dite primaire.

Dit autrement, la subdivision d'un lot peut intervenir selon le droit commun des divisions foncières en vue de bâtir, mais pour autant que le nombre maximum de lots du lotissement autorisé par le permis d'aménager ne s'en trouve pas dépassé.

En définitive une prime est donnée au premier qui procèdera à la subdivision, les intérêts du lotisseur étant toutefois préservés puisque, s'il n'est pas l'auteur de la subdivision, il doit donner son accord à l'opération par la délivrance d'une attestation qui fait partie des pièces à joindre à la demande d'autorisation (art. R 431-22 mod.).

Au-delà du nombre maximum de lots autorisé par le permis d'aménager initial, la procédure de subdivision de l'article R 442-21 doit être appliquée.

La solution paraît équilibrée et préserver l'intérêt des premiers colotis dûment informés par le permis d'aménager initial du nombre maximum de lots pouvant exister dans le lotissement.

Elle suppose que les statuts de l'ASL prennent en compte la multiplication possible du nombre de lots et particulièrement en ce qui concerne la répartition des charges.

Au-delà de l'évidente simplification que constituent ces dispositions nouvelles, elles ouvrent de nouvelles possibilités de réalisation des lotissements d'une certaine importance. Se trouve en effet rétabli en pratique une possibilité de lotissement par tranches que la réforme de 2007 avait abrogée. Un permis d'aménager initial peut prévoir un ou des macros lots qui pourront être ultérieurement subdivisés, lorsque les conditions économiques le permettront, par la seule obtention d'une autorisation d'urbanisme appropriée, sans que les colotis aient leur mot à dire, tout au moins, si dès l'origine, le nombre maximum de lot a été bien calibré.

En conclusion, on observera que les corrections apportées à la réforme des lotissements donnent à ce régime une plus grande cohérence et meilleure lisibilité quand bien même des lourdeurs inutiles subsistent. La pratique dira si l'importante extension du champ d'application du permis d'aménager est supportable par les administrés, sans entraver par trop l'offre de terrains constructibles.

Des efforts de cohérence demeurent nécessaires en ce qui concerne la commercialisation des lots de lotissement soumis à permis d'aménager. Mais la loi d'habilitation ne permettait pas d'y procéder dans le cadre des corrections à apporter au nouveau régime des autorisations d'urbanisme.