

Annexe 3

DE L'INUTILITE D'UN CONTRÔLE DES DIVISIONS FONCIÈRES EN VUE DE BÂTIR EN L'ABSENCE D'EQUIPEMENTS COMMUN

La question de l'utilité d'un contrôle administratif des divisions foncières en vue de bâtir non constitutives de lotissement, n'est pas nouvelle.

Antérieurement à la généralisation du régime des lotissements par l'ordonnance du 8 décembre 2005 et son décret d'application du 5 janvier 2007, il existait un contrôle dit « des petites divisions » depuis le 1^{er} janvier 1978 tout au moins¹. S'agissant des divisions en vue de bâtir qui n'entraient pas dans l'orbite du lotissement, l'ancien article R 315-54 les a soumis, dans un premier temps à un certificat d'urbanisme préalable, dit de division, puis, à l'issue de l'entrée en vigueur de la réforme SRU, à la simple transmission en mairie d'un plan de division.

On observera d'emblée qu'il ne s'agissait pas d'une « autorisation » et que cette formalité n'était que faiblement sanctionnée par une amende de la 5^{ème} classe (au demeurant jamais recouvrée). En aucun cas, sa méconnaissance ne pouvait conduire à un refus de permis de construire pour cette seule raison.

Il semble que l'objectif ait été essentiellement d'informer :

- d'une part, l'autorité administrative d'un processus de morcellement rampant,
- d'autre part (et sans doute de façon secondaire), les acquéreurs, des éventuelles difficultés pouvant être rencontrées dans le cadre de l'instruction d'un permis de construire. Mais cet aspect a de fait disparu avec la loi SRU puisqu'en pratique le plan de division était déposé juste avant la vente sans laisser à l'autorité administrative le temps de formuler des observations, ce qu'elle ne faisait d'ailleurs pas, les textes ne prévoyant aucune réponse de l'autorité compétente à la transmission du plan.

Ce n'est donc qu'avec la réforme de 2005/2007 qu'une autorisation est devenue nécessaire, par voie de non-opposition à déclaration préalable, sans d'ailleurs que cette transformation ait été clairement justifiée et motivée. Et l'on a pu observer depuis presque 3 ans les aspects négatifs de cette autorisation.

Dans le cadre de l'effort de clarification engagé se pose d'évidence la question de l'opportunité du maintien d'un tel contrôle des divisions non constitutives de lotissement, au sens nouveau qu'il est proposé par le GRIDAUH de donner à cette expression.

Au risque d'une absence de nuance, un tel contrôle par voie d'autorisation nous semble inutile, redondant et dangereux.

¹ Ce contrôle était directement lié à la création d'un seuil numérique d'application du régime des lotissements. Les « petites divisions » concernées étant celles inférieures à ce seuil.

I- UN CONTROLE INUTILE

Au soutien de la nécessité d'un tel contrôle est invoqué le fait que la division foncière induit la forme urbaine et qu'au stade de la formation du parcellaire un contrôle est nécessaire pour garantir un développement durable, assurer le respect de la forme urbaine souhaitée par la commune et éventuellement garantir la sécurité publique.

On observera, à titre préliminaire, que ce devrait être, précisément et au premier chef, le rôle de la planification urbaine, du PLU notamment, que de traiter de ces questions lorsqu'elles présentent un véritable enjeu, par anticipation sur les projets publics ou privés. Ainsi, les objectifs recherchés relèvent de prime abord d'une règle de fond adaptée. Pour reprendre l'exemple cités lors de nos débats, si le PLU ne prévoit pas les modalités d'ouverture à l'urbanisation d'un coteau présentant un enjeu écologique ou esthétique, répond-il bien à sa fonction ?

Un contrôle administratif préalable à une intervention sur le parcellaire ne peut avoir de sens que s'il existe une règle de fond opposable. Si tel n'est pas le cas, le risque est, soit l'arbitraire, soit le désintérêt donnant lieu à des autorisations tacites non instruites.

Et le contrôle d'une règle de fond adaptée peut être assuré par le permis de construire, quitte à adapter le contenu de la demande. A titre d'exemple, si l'on considère que l'autorité administrative doit être informée d'un processus de division rampant, il pourrait être prévu que la demande de permis de construire doit retracer un historique du terrain d'assiette.

II- UN CONTRÔLE PREALABLE SPECIFIQUE REDONDANT

L'objectif d'information des constructeurs est déjà satisfait par le certificat d'urbanisme pré-opérationnel. C'est à cette occasion que l'autorité administrative peut indiquer qu'un permis de construire ne pourra être délivré que si certaines contraintes sont respectées. Certes le certificat d'urbanisme n'est pas obligatoire, mais les constructeurs doivent être responsabilisés. Il leur appartient de mettre tous les atouts de leur côté pour déposer une demande de permis de construire « efficace ». Les notaires sont d'ailleurs vigilants à cet égard lorsque la vente d'un terrain détaché n'est pas soumise à la condition suspensive d'obtention d'un permis de construire.

Quant au contrôle du projet, c'est l'objet du permis de construire. On objectera qu'il serait souhaitable que les administrés n'aient pas à engager les frais d'une demande de permis si l'assiette du projet (issu d'une division) ne permet pas sa délivrance. Mais en pratique, les ventes (donc les divisions) interviennent sous la condition suspensive d'obtention du permis. Et si une autorisation préalable de division était généralisée, elle serait, dans la plupart des cas, déposée et instruite en même temps que la demande de permis. La recherche de la plus grande sécurité juridique (encouragée par les notaires) conduit donc les constructeurs à rechercher « l'autorisation ultime et indispensable » préalablement à l'acquisition du foncier.

III- UN CONTRÔLE DANGEREUX

Maintenir une autorisation de diviser, indépendamment de la réglementation des lotissements, c'est exposer les constructeurs à des recours éventuellement malicieux à l'encontre de cette autorisation spécifique. C'est donc entraver la production de terrain à bâtir.

Se poserait par ailleurs la question de la sanction de la méconnaissance d'une telle formalité dont on voit mal ce qu'elle pourrait être si ce n'est la nullité de la vente. Sauf à attendre systématiquement que l'autorisation de diviser soit devenue définitive, l'annulation de cette autorisation peut créer une situation impossible : la vente serait annulée alors que le permis de construire aura pu être délivré et la construction qu'il autorise entreprise ou réalisée.

J-Ph. MENG