

Le transfert partiel de permis de construire

Etude réalisée par

Marion Chapouton

Docteur en droit

Secrétaire générale du GRIDAUH

Norbert Foulquier

Professeur de droit public à l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne

Directeur du GRIDAUH

Soazic Marie

Maître de conférences à l'Université Paris XII – Créteil

Directrice adjointe du GRIDAUH

Résumé	4
Suggestions de réforme	8
Introduction	9
I – La consécration du transfert partiel du permis de construire	13
II – La nature du transfert partiel du permis de construire	14
III – Les conditions du transfert partiel du permis de construire	17
A – La condition de la validité du permis	17
B – La condition tenant à l'acceptation du titulaire.....	18
1°) L'accord en cas de transferts successifs	18
2°) L'accord en cas de permis conjoint	19
C - La condition tenant à la capacité du bénéficiaire du transfert à déposer un permis	19
1°) La condition de détenir un droit de propriété ou un droit d'occupation.....	20
2°) La condition tenant au recours à un architecte	20
D - La condition tenant à la « divisibilité » du projet objet du permis	22
1°) Des notions de « constructions distinctes » et de « divisibilité ».....	23
2°) Justification de la nécessité d'une unicité du permis pour les ensembles immobiliers uniques (ou projets indivisibles)	26
3°) Portée de l'exigence de divisibilité	28
IV – De la confusion entre les conditions du transfert partiel et le traitement des conséquences liées aux modalités entourant le transfert	32
A – Le transfert partiel s'accompagne généralement d'une division de l'unité foncière sur laquelle le permis a été délivré	32
B – De l'indépendance du régime du transfert partiel au regard des incidences de la division foncière	34
1°) Des conséquences de la division foncière sur le terrain d'assiette du projet.....	35
a) De l'exigence d'un permis modificatif posée par la note de doctrine de 2015	35
b) Pour un autre approche transfert partiel.....	38
2°) De la possible qualification de lotissement d'une division foncière réalisée dans le cadre d'un transfert partiel	40
V – Les conséquences fiscales.....	47
A – Le régime fiscal des transferts portant sur des projets de moins de 5000 m ²	48
B – Le régime fiscal du transfert portant sur un projet de plus de 5000 m ²	49
VI – Les suites du transfert partiel	51
A – Le retrait du transfert	51
B – Le contentieux du transfert	52
C – La modification du permis transféré.....	53
D – La caducité du permis transféré	53
E – L'achèvement des travaux	54

VII – Le cas du permis valant division	57
A – Un permis valant division peut faire l’objet d’un transfert partiel	57
B – Régime du permis transféré	61
1°) Incidence du transfert quant à l’application des règles d’urbanisme en vigueur	62
2°) Demandes de permis modificatifs	62

Résumé

Il s'agit ici de résumer les conclusions de l'étude, d'une part, sur le transfert partiel de permis de construire (I) et, d'autre part, sur le transfert partiel de permis de construire valant division (II)

I – Concernant le transfert partiel de permis de construire

A – La nature et la portée du transfert partiel de permis

Le transfert de permis de construire, qu'il soit total ou partiel, ne constitue pas une modification du permis : il consiste uniquement en une rectification du nom du titulaire du permis.

Le transfert de permis de construire, par la rectification du nom du titulaire, emporte transfert de tout ou partie des droits acquis du permis à un ou plusieurs nouveaux titulaires.

B – Les conditions du transfert partiel

- Le transfert de partiel de permis de construire ne peut porter que sur un permis valide.
- Il nécessite l'accord de son titulaire.
- Son bénéficiaire doit détenir un droit de propriété ou un droit d'occupation sur le terrain d'assiette du permis transféré.
- Le transfert d'un permis détenu par une personne physique n'ayant pas eu recours à un architecte à une personne morale paraît possible, mais une clarification législative serait utile.
- En principe, le transfert partiel nécessite la divisibilité du projet.
 - lorsqu'un projet est divisible, le transfert partiel est possible et qu'il entraîne un éclatement du permis initial en deux permis distincts, dont la mise en œuvre est autonome ; l'exigence de divisibilité ayant précisément pour objet de s'assurer que chaque partie du projet - correspondant à celle de la partie du permis restant entre les mains du titulaire initial et celle(s) de la partie du permis qui fait l'objet du transfert partiel- peuvent sans inconvénient être scindées, aussi bien d'un point de vue matériel que fonctionnel
- Selon les analyses dominantes, la jurisprudence semble exclure le transfert partiel en cas d'indivisibilité du projet.
 - Mais cet obstacle n'est pas insurmontable. Reste que l'utilité du transfert partiel d'un projet indivisible n'est pas certaine (cf. infra).

Projet divisible et transfert partiel de permis

Précisions sur la divisibilité du projet

- La question des équipements communs

- L'existence d'équipements communs n'implique pas systématiquement une indivisibilité ; la distinction entre nécessité technique et nécessité fonctionnelle (au sens légal) de ces équipements pour chaque partie du projet dépend des circonstances de chaque espèce, appréciées souverainement par les juridictions du fond ;
- La question des liens entre transfert partiel et division foncière
 - L'existence d'une division foncière ne paraît pas, en elle-même, prise en compte pour l'appréciation de la divisibilité : la divisibilité ne suppose pas que chaque partie du projet respecte les règles d'urbanisme qui sont fonction des limites du terrain d'assiette (règles de prospect en particulier). La divisibilité implique « seulement » que la constructibilité d'une partie ne dépende pas de l'autre. En toute logique d'ailleurs car, dans le cadre de l'utilisation de cette notion au stade de l'instruction des demandes de permis de construire, il s'agit généralement de s'interroger sur le point de savoir si des constructions faisant l'objet de permis distincts (assis sur des terrains d'assiette distincts donc) doivent faire l'objet d'une autorisation unique sur un terrain d'assiette unique (composé le cas échéant de plusieurs unités foncières contiguës) qui effacera les limites séparatives internes du périmètre de l'opération. Or, dans le cadre du transfert partiel, la démarche est inverse : il s'agit d'apprécier si un permis peut être éclaté en plusieurs autorisations, cet éclatement, parce qu'il est généralement accompagné d'une ou plusieurs divisions foncières, conduisant à morceler également le terrain d'assiette initial en plusieurs terrains d'assiette. Aussi la transposition de la théorie de la divisibilité au cas du transfert partiel n'est pas d'une totale pertinence en ce qu'elle ne permet pas d'appréhender certaines conséquences indirectes du transfert.

Le transfert partiel du permis s'accompagne donc bien généralement d'une division en propriété ou en jouissance de l'unité foncière d'origine, ou d'opérations assimilées telle que la constitution d'une copropriété horizontale.

Toutefois, le transfert partiel n'emporte pas, par lui-même, de division foncière, il ne fait que l'accompagner. Une telle division résultera d'un acte distinct (vente d'une partie du terrain...).

Dès lors que la division foncière n'est pas opérée par le transfert partiel, les conditions de ce transfert partiel n'ont pas à la prendre en compte.

Cela étant, ces deux opérations (transfert partiel/division foncière) n'en demeurent pas moins étroitement liées. Et le flou qui entoure le régime du transfert partiel vient en grande partie des tentatives d'appréhender, à travers ce régime, les conséquences de la division foncière qui l'accompagne en pratique.

Dit autrement,

- Le transfert partiel du permis de construire entraîne un éclatement du permis de construire initial en deux (ou plusieurs) permis distincts.
- Lorsque le projet objet du permis transféré est divisible :
 - les permis issus du transfert sont autonomes sur leurs périmètres respectifs ;

- il n'y a pas lieu de tenir compte de la (ou les) division(s) foncière(s) qui accompagne(nt) le transfert partiel pour l'appréciation des règles d'urbanisme applicables : les permis issus du transfert restent régis par les seules règles appliquées au permis initial ;
- du point de vue de la réglementation des lotissements, lorsque, comme c'est le cas le plus courant, une division foncière accompagne le transfert partiel ;
- si la division foncière intervient après l'achèvement des travaux : cette division foncière ne peut caractériser une opération de lotissement ;
- si, en revanche, la division foncière intervient avant achèvement des travaux, la question peut se poser de la qualification de lotissement et surtout des conséquences de cette qualification si aucune autorisation de lotissement n'est sollicitée et obtenue ;
- sauf à considérer, si le transfert partiel précède la division foncière, que l'opération est assimilable à une division primaire, mais avec toutes les interrogations soulevées par une telle assimilation, non seulement sur son principe (dès lors que par hypothèse le permis initial n'aura pas été sollicité dans ce cadre) mais aussi sur ses conséquences au regard de l'application des règles d'urbanisme.

Projet indivisible et transfert partiel de permis

- L'indivisibilité semble a priori faire obstacle au transfert partiel.
 - Cet obstacle ne paraît toutefois pas insurmontable au regard du fondement des principes applicables à l'instruction des projets indivisibles qui est de garantir à l'administration une appréciation d'ensemble d'un projet dont les différentes parties conditionnent la légalité des autres : il « suffit », pour ce faire, de considérer que la légalité des permis issus du transfert continuera d'être appréciée, jusqu'à l'achèvement des travaux, au regard du périmètre d'origine du permis ; la possible assimilation de l'opération associant transfert partiel et division foncière à une division primaire (lorsque le transfert partiel intervient avant la division foncière), ne fait que conforter une telle position au regard de la jurisprudence récente SCI du 3 rue Jules Gautier.
 - Certes, il en résulterait une forme de solidarité entre les différentes parties du projet « éclatées » en conséquence du transfert partiel, et entre les différents détenteurs des permis issus de la scission du permis initial : c'est à ce prix que le transfert partiel peut être admis en cas de projet indivisible. Une convention entre le titulaire initial du permis et le(s) bénéficiaire(s) d'un transfert partiel devrait en pareille hypothèse régler les conséquences de cette solidarité, du point de vue du dépôt de permis modificatifs ou encore pour la déclaration d'achèvement et de conformité des travaux.
 - Cela étant, on peut s'interroger, dans ce cas, à cause de cette solidarité, sur l'intérêt de recourir au transfert partiel plutôt que de se placer dans le cadre du permis conjoint.
- ⇒ **Dans ces conditions, les hypothèses où le transfert partiel est possible et présente un intérêt sont assez limitées !**

II – Concernant le transfert partiel de PCVD

Dès lors que :

1° le permis valant division est un permis de construire ;

2° le transfert partiel d'un permis de construire est admis ;

3° qu'aucun texte ne restreint cette possibilité lorsqu'est projetée la réalisation d'une maison individuelle ;

le transfert partiel d'un tel permis doit être admis, sous la seule réserve d'une fraude à la réglementation du lotissement (peu importe d'ailleurs la destination des bâtiments à construire).

Mais il paraît nécessaire que les textes prévoient des garanties de bon achèvement des travaux d'équipement prévus par un permis valant division en cas de transfert partiel de celui-ci.

Suggestions de réforme

Une intervention législative serait nécessaire pour

- **Clarifier la** possibilité, ou non, de transférer partiellement un permis détenu par une personne physique n'ayant pas eu recours à un architecte à une personne morale ;
- **Consacrer l'interprétation du droit selon laquelle, en cas de projet indivisible, le transfert partiel de permis est possible, dès lors que** la légalité des permis issus du transfert continuera d'être appréciée, jusqu'à l'achèvement des travaux, au regard du périmètre d'origine du permis, en conditionnant l'acceptation du transfert partiel à l'établissement d'une convention entre les titulaires des permis résultant de l'opération de transfert réglant les conséquences de leur solidarité du point de vue du dépôt de permis modificatifs ou encore pour la déclaration d'achèvement et de conformité des travaux ;
- **Déterminer si les articles L. 600-1 et suivants** s'appliquent ou non au transfert partiel du permis ;
- **Réformer le régime fiscal des transfert de permis d'ensembles immobiliers de plus de 5000 m²**, en ajoutant un aliéna au sein de l'article 1679 nonies du CGI ou en créant un nouvel article, ayant pour objet les anciennes dispositions de L.331-24 du code de l'urbanisme pour les constructions de plus de 5000 m².
- **Imposer des garanties de bon achèvement des travaux** d'équipement prévus par un permis valant division en cas de transfert partiel de celui-ci.

Introduction

1. Les autorisations d'urbanisme ayant un caractère réel et non pas personnel, par exception au droit des autorisations de police administrative, elles sont susceptibles de transferts. Mais ces transferts nécessitent l'intervention de l'administration ; ils ne produisent leurs effets qu'à compter de la date de la décision administrative en prenant acte¹.
2. Lorsqu'en 1943, le législateur a généralisé l'exigence du permis de construire, il n'a pas officialisé sa cessibilité, mais la pratique l'a rapidement consacrée et le Conseil d'Etat en a admis le principe à la première occasion qui lui en a été donnée, c'est-à-dire dans son arrêt *Syndicat des copropriétaires de l'immeuble Pharo Pasteur* du 10 décembre 1965 (n°53773, 60304 : Rec. CE, p. 684) et il en a rapidement posé les conditions : celles-ci ne soulèvent pas de difficultés particulières.
3. Le transfert du permis de construire peut être global : dans cette hypothèse, le permis est transféré en son entier à une autre personne ou éventuellement conjointement à plusieurs personnes.
4. Le transfert du permis de construire peut aussi être partiel. Dans ce cas, son titulaire en cède soit une ou plusieurs parties à une ou plusieurs personnes. Il peut en conserver une partie ; il peut aussi totalement le céder à plusieurs personnes différentes.
5. Or, à la différence du régime du transfert global du permis, celui du transfert partiel reste aujourd'hui encore incertain. En effet, les manuels universitaires et les ouvrages spécialisés s'y arrêtent généralement peu ou ceux qui le font un peu plus ont été publiés, il y a déjà quelques années². Il en va de même pour les articles³. Le sujet n'a pas fait l'objet d'une étude systématique et ce, alors que la « divisibilité » a fait de nets progrès en droit de l'urbanisme⁴, notamment pour ce qui est des demandes de permis pour un projet unique, avec la jurisprudence *Ville de Grenoble* de 2009⁵ et sur le terrain du contentieux. La question du transfert du permis ne se confond pas du tout avec ces évolutions du droit de l'urbanisme. Mais celles-ci forment un contexte

¹ CE, 28 janvier 1983, *Daniel Auclair*, Rec. T. p. 914.

² N. Baillon, *Traité du permis de construire*, Le Moniteur, 6^e éd., p. 2017, p. 471.

³ P. E. Durand, La divisibilité des ouvrages et des ensembles immobiliers dans le droit de l'urbanisme : Construction-urbanisme 2006, n°3. – D. Larralde, Du transfert partiel de permis de construire : JCP N 2009, act. 302 -

⁴ J.-B. Auby, Progrès de la divisibilité : revue *Droit administratif* 2015, repère n°5.

⁵ "CE, 17 juill. 2009, n° 301615, ville Grenoble : JCP A 2009, 2266, P. Billet ; BJD 2009, p. 269, obs. J.-C. Bonichot ; RFDA 2009, p. 1021, obs. J. Burguburu ; Constr.-Urb. 2009, comm. 123, obs. P. Cornille et O. Chambord ; RD imm. 2009, p. 557, obs. P. Soler-Couteaux ; Bull. act. Lamy droit immobilier, 2009, n° 175, obs. J.-L. Pissaloux.

qui appelle à reprendre en profondeur le sujet du transfert partiel des autorisations d'urbanisme.

6. Certes, le ministère chargé de l'urbanisme a consacré une note à cette pratique : il s'agit de la note de la DGALN/DHUP/QV5 du 2 octobre 2015⁶. Mais, depuis sa parution, le contexte législatif et réglementaire a changé. De plus, cette note posait des conditions qui ne ressortaient pas de la jurisprudence car elle visait (très légitimement) à éviter que le transfert partiel de permis de construire soit détourné pour être substitué au régime du lotissement et qu'il prive les acquéreurs des garanties de réalisation des équipements collectifs que le législateur a imposées depuis la loi du 19 juillet 1924, pour mettre fin aux lotissements « défectueux ».
7. Enfin, comme la Cour de cassation a rendu un arrêt en 2022 qui a été lu, par beaucoup mais non pas par tous les commentateurs, comme autorisant très largement ce mécanisme, en cas de permis de construire valant division même pour la construction d'une maison individuelle⁷, il est impérieux de préciser le régime du transfert partiel des autorisations d'urbanisme (Cass., 3^e civ., 19 janvier 2022, n° 20-19.329).
8. La sécurité juridique commande donc cette précision ; le marché de l'immobilier également car le transfert partiel de permis de construire et d'aménager est une pratique courante.
9. Toutefois, le juriste n'est pas aidé par l'état du droit actuel. En effet, pour cerner le régime de cette notion, il n'est même plus possible aujourd'hui de s'appuyer sur une disposition législative qui la consacrerait. En effet, alors que l'article L. 331-26 du code de l'urbanisme et l'article L. 524-8 du code du patrimoine reconnaissaient explicitement cette pratique, ces dispositions ont été abrogées.
10. L'article L. 331-26 du code de l'urbanisme datait de la loi n° 2010-1658 du 29 décembre 2010 de finances rectificative pour 2010. Depuis la loi n°2014-1655 du 29 décembre 2014 et jusqu'à la loi n°2020-1721 du 29 décembre 2020, cet article déterminant le régime d'imposition de la taxe d'aménagement avait le contenu suivant.

⁶<https://www.indre-et-loire.gouv.fr/content/download/14814/108450/file/Note%20de%20doctrine%20sur%20le%20transfert%20partiel%20de%20permis%20de%20construire%20-%20DGALN%202015.pdf>

⁷ JCP N 2023, n°2, p. 31, note E. Carpentier ; Defrénois – la revue du Notariat 2022, n°15, p. 25, note J.Ph. Meng ; Administrer 2022, n°562, p. 35, note P. Déchelette-Tolot ; Annales des loyers 2022, n°3, p. 114, chron. A. Longuépée ; RDI 2022, p. 185, note P. Soler-Couteaux ; Construction-urbanisme 2022, comm. 29, note L. Santoni ; Revue des loyers 2022, n°1024, p. 87, note V. Zalewski-Sicard.

« En cas de transfert total de l'autorisation de construire ou d'aménager, le redevable de la taxe d'aménagement est le nouveau titulaire du droit à construire ou d'aménager. Un titre d'annulation est émis au profit du redevable initial. De nouveaux titres de perception sont émis à l'encontre du ou des nouveaux titulaires du droit à construire.

En cas de transfert partiel, un titre d'annulation des sommes correspondant à la surface, à l'aménagement ou à l'installation transférés est émis au profit du titulaire initial du droit à construire ou à aménager. Un ou des titres de perception sont émis à l'encontre du ou des titulaires du ou des transferts partiels.

En cas de transfert total ou partiel, le ou les titres de perception sont émis dans les trente-six mois suivant l'émission du titre d'annulation.

Lorsque la taxe qui fait l'objet d'un titre d'annulation a été acquittée par le redevable en tout ou partie et répartie entre les collectivités territoriales et les établissements publics bénéficiaires, le versement indu fait l'objet d'un remboursement par le comptable et un titre de perception est émis à l'égard des collectivités territoriales ou établissements publics de coopération intercommunale bénéficiaires pour les montants indûment reversés. Le comptable peut recouvrer ce titre par voie de compensation avec le produit de la taxe qu'il répartit par ailleurs ou par voie de prélèvement sur les avances prévues par le chapitre VII du titre III du livre III de la deuxième partie du code général des collectivités territoriales.

Il en est de même lorsque la taxe qui fait l'objet d'un titre d'annulation a été acquittée par le redevable en tout ou partie et reversée à la métropole de Lyon ».

11. L'article L. 524-8 du code du patrimoine était relatif à la redevance d'archéologie préventive. En vertu de son III, alinéas 7 et suivants,

« en cas de modification apportée au permis de construire ou d'aménager ou à l'autorisation tacite de construire ou d'aménager, le complément de redevance fait l'objet d'un titre de perception émis dans le délai de douze mois à compter de la date de délivrance du permis modificatif ou de l'autorisation réputée accordée.

En cas de transfert total de l'autorisation de construire ou d'aménager, le redevable de la redevance est le nouveau titulaire du droit à construire ou d'aménager. Un titre d'annulation est émis au profit du redevable initial. Un titre de perception est émis à l'encontre du nouveau titulaire du droit à construire ou d'aménager.

En cas de transfert partiel, un titre d'annulation des sommes correspondant à la surface transférée est émis au profit du titulaire initial du droit à construire ou d'aménager. Un titre de perception est émis à l'encontre du titulaire du transfert partiel.

En cas de transfert total ou partiel, le ou les titres de perception sont émis dans les trente-six mois suivant l'émission du titre d'annulation ».

12. Ces dispositions ont été abrogées par l'ordonnance n° 2022-883 du 14 juin 2022 relative au transfert à la direction générale des finances publiques de la gestion de la taxe d'aménagement et de la part logement de la redevance d'archéologie préventive.
13. Certes, l'article L. 331-26 du code de l'urbanisme et l'article L. 524-8 du code du patrimoine n'appréhendaient le transfert partiel de permis que sous l'angle fiscal (*lato sensu* puisque la redevance d'archéologie préventive n'est pas considérée comme un impôt). Certes, encore, ils ne précisaient aucunement à quelles conditions ces transferts étaient possibles. Mais au moins, ils avaient le mérite de consacrer cette pratique et d'en définir le régime financier.
14. Aujourd'hui, le transfert partiel d'autorisation d'urbanisme n'est plus envisagé dans le code de l'urbanisme que dans le formulaire Cerfa 13412*13, adopté par arrêté ministériel, auquel renvoie l'article A. 431-8 du code de l'urbanisme qui, au demeurant, vise « la demande de transfert d'un permis de construire », sans envisager, mais sans l'exclure non plus, l'hypothèse du transfert partiel.
15. Pour autant, le transfert partiel du permis de construire⁸ est toujours légalement possible d'une part, parce qu'il a été consacré par la jurisprudence, bien avant son officialisation par le législateur et, d'autre part, parce que la législation actuelle ne saurait s'analyser comme en condamnant le principe, puisqu'aucune disposition du code de l'urbanisme ne s'oppose ni explicitement ni même implicitement à un transfert partiel des autorisations d'urbanisme.
16. Il convient d'ores et déjà de distinguer clairement le transfert partiel de l'ajout d'un bénéficiaire à un permis de construire donnant naissance à un permis conjoint⁹. La confusion peut tenir au fait qu'un tel ajout est parfois qualifié de « transfert partage »¹⁰. Certes, dans les deux cas est apportée une modification au nom du titulaire d'un permis. Toutefois, alors que dans le cas du transfert partiel l'objectif est d'éclater les droits à construire entre des titulaires distincts qui ne seront responsables que d'une partie du projet initialement autorisé, les cotitulaires d'un

⁸ Nous n'aborderons pas la question du transfert partiel des décisions de non-opposition à déclaration préalable car soit, comme en matière de changement de sous-destination, ces décisions portent sur des objets difficilement susceptibles de partialisation, soit elles soulèvent des questions identiques à celles du transfert de permis. Ne sera pas non plus traitée ici la question du transfert partiel du permis d'aménager car comme celui-ci recouvre des opérations très différentes les unes et des autres, il y a là un sujet en soi qui mériterait une étude à part entière.

⁹Certains auteurs ont toutefois défendu la thèse selon laquelle le bénéficiaire initial du permis de construire et le bénéficiaire du transfert partiel deviennent cotitulaires et qu'en conséquence ils se trouvent alors « responsables, vis-à-vis de l'Administration, de la totalité des obligations imposées par l'autorisation » (en ce sens : D. Larralde : « *Du transfert partiel du permis de construire* », JCP N 2009, n° 302).

¹⁰ Dans le même sens, à propos, toutefois, du seul cas du permis valant division : L. Santoni, « Permis de construire valant division vs lotissement, toujours pas de clarification », Constr.-Urb. 2018, n° 98 et « Transfert partiel d'un permis valant division vs lotissement, ite missa es ? », Constr.-Urb. 2022, n° 29.

permis conjoint restent responsables, ensemble, de la réalisation de l'ensemble du projet dont ils se partagent donc la responsabilité, selon des modalités généralement organisées par convention¹¹.

17. Cela étant précisé, reste toutefois de comprendre, au-delà de la consécration du transfert partiel (I) sa nature (II), ses conditions, (III), ainsi que ses conséquences (IV) et ses suites (V).

I – La consécration du transfert partiel du permis de construire

18. Après avoir consacré le transfert global du permis de construire, le Conseil d'Etat en a fait de même pour son transfert partiel.
19. Dans les deux cas, la possibilité même de ce transfert de l'autorisation de police administrative spéciale que constitue le permis de construire repose sur son caractère réel et non pas personnel.
20. Dans son arrêt *Syndicat des copropriétaires de l'immeuble Pharo Pasteur* du 10 décembre 1965 (n°53773, 60304 : Rec. CE, p. 684) qui ne visait explicitement que le transfert global, le Conseil d'Etat posait le principe selon lequel

« Le permis de construire n'est pas délivré en considération de la personne qui en devient titulaire ; lorsque, pendant la période de validité d'un permis de construire, la responsabilité de la construction est transférée à une autre personne, il n'y a pas lieu pour l'administration de délivrer un nouveau permis mais simplement de transférer, avec l'accord du propriétaire du terrain, le permis précédemment accordé ».

21. En 1987, dans son arrêt *Eoux Rayrole* du 24 juillet, le Conseil d'Etat reprenait exactement la même idée à propos d'un transfert partiel de permis de construire.

« le permis de construire n'est pas délivré en considération de la personne qui en devient titulaire ; ainsi, pendant la période de validité dudit permis, la responsabilité de la construction peut être transférée à une ou plusieurs autres personnes avec l'accord du titulaire initial, sans qu'il y ait lieu de délivrer à celles-ci un nouveau permis ; que lorsque l'autorisation initiale porte, comme en l'espèce, sur deux constructions distinctes, rien ne s'oppose à ce que ce transfert ait lieu, pour chacune d'entre elles, en faveur de bénéficiaires différents » (CE 24 juillet 1987, *Eoux Rayrole*, JCP 1988, N, II, p. 38).

22. C'est parce que le permis de construire a une nature réelle que le Conseil d'Etat en a admis le transfert, même en l'absence de disposition législative l'autorisant explicitement... puisqu'aucune loi ne l'interdisait.

¹¹ Est généralement constituée une société dont chaque cotitulaire du permis est actionnaire, avec une convention de co-maîtrise d'ouvrage qui permet d'identifier le chantier de chacun et les responsabilités respectives.

23. Dès lors, même l'abrogation des dispositions fiscales qui en consacraient le principe, c'est-à-dire de l'article L. 331-26 du code de l'urbanisme, abrogé en 2020 et L. 524-8 du code du patrimoine, supprimé en 2022 (v. *supra*), ne saurait s'interpréter comme condamnant le transfert partiel du permis de construire. Au demeurant, l'abrogation des dispositions fiscales relatives au transfert partiel doit même se lire, paradoxalement, comme sa consécration en tant que simple modalité du transfert global (cf. *infra*).
24. Certes, ni le Conseil d'Etat ni les cours administratives d'appel n'ont eu l'occasion de rendre des arrêts à propos de transferts partiels postérieurs à ces abrogations, car ces transferts font peu l'objet de contentieux. Mais si les juges avaient eu la conviction de leur disparition du fait de ses lois, ils n'auraient pas manqué de soulever qu'ils n'en validaient le principe que sur le fondement du droit en vigueur au jour de l'arrêté les constatant. Or c'est justement ce que n'a pas fait la Cour administrative d'appel de Paris, dans son arrêt du 11 février 2021 (n°16PA02914, inédit) : preuve que l'évolution législative n'a en rien affecté la possibilité même des transferts partiels des permis de construire.
25. Le transfert de permis n'est pas davantage remis en cause par la jurisprudence judiciaire. Ainsi, et alors que le juge administratif n'a pas encore eu l'occasion de trancher la question, la Cour de cassation paraît bien avoir admis dans son arrêt du 19 janvier 2022 (n° 20-19.329), que le transfert peut porter autant sur un permis de construire ordinaire que sur un permis de construire valant division ; et ce même si le permis de construire valant division a pour objet la construction d'une ou plusieurs maisons individuelles, en faisant, comme l'a notamment montré Jean-Philippe Meng, une application à la lettre des dispositions relatives à ce type de permis, depuis la réforme de 2007¹².

II – La nature du transfert partiel du permis de construire

26. Comme le transfert global d'un permis de construire, son transfert partiel se définit comme le changement de l'identité du titulaire de l'autorisation d'urbanisme.
27. Lorsqu'elle prend acte du transfert, l'administration n'octroie pas un nouveau permis à son bénéficiaire. Certes, un transfert de permis de construire ne peut se produire sans son intervention, mais elle ne fait que le constater : ce qui est une obligation pour elle dès lors que les conditions en sont remplies¹³, sa compétence est alors liée. Procéduralement, le pouvoir réglementaire a même cherché à alléger sa tâche puisqu'en la matière, son silence vaut acceptation¹⁴.

¹² Defrénois – la revue du Notariat 2022, n°15, p. 25.

¹³ TA de Nice, 8 décembre 1981, *SCI Socores* : D. 1983. IR 29, obs. H. Charles.

¹⁴ Comme pour la majorité des décisions administratives, le principe « silence de l'administration vaut acceptation » s'applique (Art. L. 231-1 CRPA). Le transfert de permis de construire ne rentre dans aucune exception jurisprudentielle ou textuelle. En effet, les décisions jurisprudentielles qui ne reconnaissent pas

28. Puisque le transfert ne confère pas un nouveau permis, comme l'avait expliqué Bernard Stirn dans ses conclusions sur l'arrêt *Société Tradimo* (CE, 4 juin 1982, n°26684, *Société Tradimo* : Rec. CE, p. 213 ; AJDA 1982, p. 478 ; D. 1982, p. 497, concl. Stirn), cette pratique administrative ne se fonde ni sur le régime des demandes d'autorisation d'urbanisme ni sur celui du permis modificatif.

29. C'est le même permis qui fait l'objet d'une « rectification » de l'identité de son titulaire. Ceci ressort très clairement de l'arrêt *Commune du Barroux* du 18 juin 1993 (n°118690, inédit) :

« Considérant que le permis de construire n'est pas délivré en considération de la personne qui en devient titulaire, mais en fonction du projet de bâtiment qui lui est soumis ; que, lorsque, pendant la validité d'un permis de construire, la responsabilité de la construction est transférée du titulaire du permis à une autre personne, il n'y a pas lieu, pour l'administration de délivrer à celle-ci un nouveau permis, mais simplement de transférer le permis précédemment accordé ; que ce transfert n'est pas une modification du permis mais une simple rectification du nom de son bénéficiaire ».

30. Selon l'arrêt *SNC Lidl* de 2006, « il n'y a pas lieu pour [le titulaire du permis] de demander la délivrance d'un nouveau permis mais simplement le transfert du permis précédemment accordé » (CE, 27 octobre 2006, *SNC Lidl*, req. n°278226 : Rec. CE, tables).

31. Même formellement, la différence apparaît entre l'acte de transfert de permis et la décision de sa modification. En effet, depuis 2007, cette différence apparaît dès la phase d'instruction. En effet, selon l'article A. 423-4 du code de l'urbanisme :

« Le maire affecte aux demandes de modification ou de transfert d'un permis en cours de validité un numéro d'enregistrement composé du numéro du permis dont la modification ou le transfert est demandé, auquel il ajoute un numéro composé de la lettre " m " en cas de modification ou de la lettre " t " en cas de transfert, suivie de deux chiffres, pour une numérotation en continu des demandes successives, d'une part, des modifications et, d'autre part, des transferts ».

les décisions tacites de transfert sont antérieures à la loi n° 2013-1005 du 12 novembre 2013 habilitant le Gouvernement à simplifier les relations entre l'administration et les citoyens (Loi n° 2013-1005 du 12 novembre 2013 habilitant le Gouvernement à simplifier les relations entre l'administration et les citoyens ; Ordonnance n°2015-1341 du 2 octobre 2015 relative aux dispositions législatives du code des relations entre le public et l'administration). Et si le régime du transfert de permis n'est pas défini par le législateur ni précisé par le pouvoir réglementaire, on peut considérer que cette pratique est « prévue » par les articles A.423-4 et A 431-8 du code de l'urbanisme (Art. L. 231-4 CRPA). L'absence de réponse de l'autorité compétente dans un délai de 2 mois pour les maisons individuelles ou de 3 mois pour les immeubles vaut donc acceptation, il y a transfert tacite de permis de construire. Le récépissé de dépôt d'une demande de transfert de permis (formulaire Cerfa 13412*12) le mentionne d'ailleurs explicitement.

32. Selon le principe que l'on ne peut transférer la propriété que ce que l'on détient et tel que l'on le détient, le transfert global ne peut porter que sur le permis tel qu'il existe. Il ne doit donc pas y avoir de modification du projet de construction initial et donc de la consistance du permis.
33. Si le bénéficiaire du transfert veut modifier le projet faisant l'objet du permis, une demande de permis modificatif devra être déposée (CAA de Lyon, 21 juin 1994, *SARL Les anciens constructeurs*, n°93LY01423, *Dr. Adm.* 1994, n°566 ; *JCP* 1995 N, p. 329, note Stemmer).
34. Ces précisions données à propos du transfert global du permis de construire valent aussi pour son transfert partiel. C'est ce qu'a jugé le Conseil d'Etat, puisque dans son arrêt *Epoux Rayrole* du 24 juillet 1987 (n° 61164, inédit), qui repose sur le caractère réel et non pas personnel des autorisations d'urbanisme, il affirme que le transfert partiel de permis se réalise « *sans qu'il y ait lieu de délivrer à celles-ci un nouveau permis* ».

35. Le transfert de permis de construire, qu'il soit total ou partiel, ne constitue pas une modification du permis : il consiste uniquement en une rectification du nom du titulaire du permis.

36. Cette rectification du nom du bénéficiaire du permis emporte toutefois avec elle un effet incontournable, et qui en constitue l'objet même : elle emporte un transfert des droits à construire acquis du permis, soit en totalité au nouveau bénéficiaire en cas de transfert total du permis, soit partiellement à un ou plusieurs nouveaux bénéficiaires, en cas de transfert partiel.

- 37. Le transfert de permis de construire, par la rectification du nom du titulaire, emporte transfert de tout ou partie des droits acquis du permis à un ou plusieurs nouveaux titulaires.**
- 38. Comme nous le verrons, la condition posée par la jurisprudence de l'existence de « constructions distinctes », qui se rattache à la divisibilité du projet, induit implicitement que cet éclatement des droits à construire emporte également scission du permis de construire initial en deux ou plusieurs permis distincts (V. infra).**

39. On verra que ces précisions quant à la nature du transfert partiel ne sont pas sans conséquence sur son régime.

III – Les conditions du transfert partiel du permis de construire

40. En l'absence de textes en définissant le régime, le Conseil d'Etat a posé les conditions du transfert partiel du permis de construire.
41. Ces conditions visent essentiellement à sécuriser le transfert des droits à construire qu'emporte le transfert. Elles demeurent toutefois réduites et ne permettent pas véritablement de répondre à certaines questions posées par l'utilisation du transfert, raison pour laquelle la DGALN a tenté, dans sa note de 2015, d'élaborer un régime plus précis du transfert. Cette note est principalement élaborée autour de l'hypothèse de l'utilisation du transfert partiel dans le cas où le projet objet du permis transféré partiellement porte sur des constructions distinctes, hypothèse souvent présentée comme une condition du transfert. Développant l'idée selon laquelle le transfert partiel n'est possible qu'à la condition d'une « divisibilité » du projet, elle ajoute des conditions à celles posées par la jurisprudence. Ces ajouts font preuve de pragmatisme. En effet, les conditions ajoutées par cette note à celles posées par la jurisprudence visent essentiellement à tirer les conséquences de ce que le transfert partiel accompagne généralement une division en propriété ou en jouissance du terrain d'assiette du projet. Toutefois, cette note peut être discutée.
42. La jurisprudence a en effet fixé quatre séries de conditions à l'accord de l'administration sur une demande de transfert. Une première condition porte sur le permis transféré : il doit être valide (A). D'autres portent sur les acteurs de ce transfert et plus particulièrement sur l'acceptation du titulaire du permis (B) et sur les qualités du bénéficiaire du transfert (C). Une quatrième condition a trait aux caractéristiques du projet : celui-ci doit porter sur des constructions distinctes (D) ; c'est celle autour de laquelle se posent les difficultés les plus aigües.

A – La condition de la validité du permis

43. Comme on ne peut transférer la propriété que ce que l'on possède, ce qui implique que l'objet du transfert existe, le transfert ne peut porter que sur un permis en cours de validité. C'est au demeurant la seule condition mentionnée dans le code de l'urbanisme à l'article A. 431-8. Ainsi, un permis de construire devenu caduc, faute pour son titulaire de l'avoir mis en œuvre dans le délai de 3 ans, éventuellement prorogé¹⁵, ne peut pas être transféré, comme l'a jugé le Conseil d'Etat en 1982 (CE, 4 juin 1982, n°26684, *Société Tradimo* : Rec. CE, p. 213 ; AJDA 1982, p. 478 ; D. 1982, p. 497, concl. Stirn).

¹⁵ v. à titre d'exemples CAA Douai, 28 mai 2014, *SAS Met Le Mont Hussard*, n° 13DA01360, relativement à un refus de transfert ; CAA Marseille, 6 avril 2023, *SCI Over Monte Carlo*, n° 021MA01876, relativement au retrait d'une autorisation de transfert.

44. En revanche, peu importe que le permis de construire soit irrégulier : dès lors qu'il n'a pas été obtenu par fraude, une fois passé le délai de 3 mois à compter de sa signature, il n'est plus susceptible de retrait. Qu'il ne respecte pas le plan local d'urbanisme ou le règlement national d'urbanisme n'empêche pas son transfert.
45. De la même façon, est aussi susceptible d'un transfert un permis de construire faisant l'objet d'un recours pour excès de pouvoir. En vertu de la présomption de légalité des actes administratifs, tant qu'il n'a pas été annulé par le juge, le permis de construire, même faisant l'objet d'un recours pour excès de pouvoir, est valide ; il est donc susceptible de transfert.
46. Si le permis a été annulé par le juge en première instance ou en appel, le fait qu'il fasse l'objet respectivement d'un appel ou d'un pourvoi de cassation est sans incidence, le permis de construire ne peut être transféré.
47. Toutefois, cette impossibilité peut être neutralisée par un sursis à exécuter, prononcé par le juge d'appel ou de cassation. Evidemment, il conviendra de prévenir le bénéficiaire du transfert que le permis est susceptible d'annulation.

B – La condition tenant à l'acceptation du titulaire

48. Comme c'est le bénéficiaire du transfert qui dépose auprès de l'administration la demande de transfert du permis, il faut qu'il fasse valoir l'accord de son titulaire.
49. L'accord du titulaire du permis s'impose, même si à la date du transfert, il n'est plus propriétaire du terrain sur lequel est prévu le projet (CE, 20 octobre 2004, *SCI Logana* : n° 257690 : Rec. CE ; "JCP A 2004, n° 50, comm. 1810, P. Billet ; BJDU n° 4/2004, p. 299, concl. Stahl, note S. Pérignon ; Constr.-Urb. 2004, n° 12, comm. 239, P. Benoit-Cattin ; Defrénois 2005, n° 2, n° 38157, note J.-P. Meng ; Defrénois 2005, n° 10, p. 866, note P. L. Niel).
50. Deux cas sont à distinguer

1°) L'accord en cas de transferts successifs

51. Le formulaire Cerfa de demande de transfert d'un permis de construire comporte une rubrique relative à « L'accord du (ou des) titulaire(s) du permis ».
52. Jusqu'en 2022, lorsque le permis avait déjà fait l'objet d'un ou de plusieurs transferts, l'accord de tous les titulaires successifs du permis était nécessaire en raison de la solidarité fiscale qui résultait de l'ancien article 1929 du code général des impôts, aujourd'hui abrogé (qui reprenait l'article 1723 de l'ancien code général des impôts) qui disposait que "Sont tenus solidairement au paiement de la taxe locale

d'équipement [...] Les titulaires successifs de l'autorisation de construire ainsi que leurs ayants cause autres que les personnes qui ont acquis les droits sur l'immeuble à construire en vertu d'un contrat régi par le titre VI du livre II de la première partie du code de la construction et de l'habitation relatif aux ventes d'immeubles à construire”.

53. Cette disposition ayant été abrogée, il ne fait plus de doute que seul l'accord du dernier titulaire est exigé. Car il ne s'agirait pas de permettre un transfert qui aurait pour effet de priver le titulaire de l'autorisation de son titre contre sa volonté. Son accord a aussi pour objet de le protéger contre une décision de transfert de la part de l'administration qu'il n'aurait pas accepté : un tel transfert aurait à l'égard de son titulaire initial le même effet qu'un retrait illégal (dès lors que le permis est légal ou, s'il est irrégulier, en raison du dépassement du délai de trois mois à compter de l'octroi du permis), contraire au fait que le permis de construire est un acte créateur de droits.
54. Le pluriel employé sur le formulaire Cerfa (les détenteurs du permis) et la possibilité de mentionner plusieurs noms dans la rubrique concernée ne sauraient donc être compris comme le maintien de l'exigence antérieure de l'accord des titulaires successifs : cela correspond uniquement au cas d'un permis conjoint où l'accord de l'ensemble des cotitulaires est nécessaire.

2°) L'accord en cas de permis conjoint

55. En effet, dans le cas d'un permis conjointement détenu, l'accord de tous les codétenteurs est nécessaire. La solidarité entre les codétenteurs d'un permis justifie l'obligation de cet accord. Celle-ci a un autre fondement : le régime des actes de disposition. En effet, comme l'expose H. Périnet-Marquet, le transfert s'analysant comme un acte de disposition, il nécessite, en application de l'article 815-4 du Code civil, l'accord unanime des cotitulaires (H., Périnet-Marquet : *Les autorisations de construire ou d'aménager délivrées à plusieurs personnes, première approche*, Constr.-urb. n° 6, juin 2008, étude 6).

C - La condition tenant à la capacité du bénéficiaire du transfert à déposer un permis

56. L'une des limites avancées du transfert de permis, résultant du seul arrêt *SCI Le Verger* de la Cour administrative d'appel de Marseille du 26 janvier 2015, (n° 12MA04334), est que son bénéficiaire doit présenter les qualités qui auraient été nécessaires pour pouvoir déposer la demande dudit permis. Selon la Cour, « en cas de transfert du permis, le nouveau titulaire doit avoir la qualité requise pour solliciter

l'autorisation » Dit autrement, une personne ne peut pas se voir transmettre un permis qu'elle n'aurait pas pu juridiquement demander.

57. Cette condition, qui n'a jamais été consacrée par le Conseil d'Etat, mais qui est reprise par l'administration¹⁶, doit être étudiée sous deux angles : celui de la détention d'un titre de propriété ou d'un droit d'occupation sur le terrain d'assiette du permis (a) et celui de l'obligation de recourir à un architecte (b). Ces deux points n'appellent pas la même analyse ni les mêmes réponses, au point de nettement relativiser l'arrêt *SCI Le Verger* de la Cour administrative d'appel de Marseille.

1°) La condition de détenir un droit de propriété ou un droit d'occupation

58. En raison de l'article R. 423-1 du code de l'urbanisme, le transfert de permis ne peut bénéficier qu'à une personne détenant un droit de propriété sur l'immeuble accueillant le projet faisant l'objet de cette autorisation ou pouvant faire valoir l'accord de son propriétaire, par exemple du fait d'une promesse de vente ou d'un bail¹⁷.
59. Mais il faut ici distinguer la question de ce droit comme condition de la légalité du transfert – ce qui est une condition de fond – et celle du contrôle par l'administration de la détention de ce droit, ce qui est une condition de procédure.
60. Ce n'est pas parce que la légalité du transfert dépend du fait que le bénéficiaire a, en principe, un droit de propriété sur le terrain d'assiette du permis transféré, que l'administration doit vérifier que celui-ci remplit cette condition.
61. En effet, pas plus que l'administration doit vérifier la qualité de propriétaire (pour faire simple) du pétitionnaire du permis de construire, elle n'a à vérifier celle du bénéficiaire de son transfert. Seule la fraude peut justifier que l'administration refuse un transfert pour ce motif¹⁸.

2°) La condition tenant au recours à un architecte

62. Si on applique de façon extensive la formule utilisée par la Cour administrative de Marseille dans son arrêt *SCI Le Verger*, alors une personne morale ne pourrait se voir transmettre un permis de construire, par une personne physique qui l'a obtenu en n'ayant pas eu recours à un architecte. Cette solution serait le moyen d'éviter de

¹⁶ Le site internet du Service public l'expose comme l'une des trois conditions requises pour obtenir le transfert, en sus de la condition tenant à la validité du permis et de celle liée à l'accord du titulaire du permis (<https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F2698>).

¹⁷ CAA Marseille, 26 janvier 2015, *SCI Le Verger*, n° 12MA04334.

¹⁸ Voir en ce sens, même s'ils sont moins certains que nous de cet état du droit : P. Soler-Couteaux et E. Carpentier, *Droit de l'urbanisme*, 8e éd., p. 633, n°915.

contourner l'obligation pour les personnes morales de recourir à un architecte pour pouvoir demander un permis de construire (C. urb., art R. 431-2¹⁹).

63. Toutefois, une telle compréhension de la formule de la Cour administrative d'appel de Marseille nous paraît excessive. Le Conseil d'Etat n'a d'ailleurs pas rendu de jurisprudence contraire. Et il nous semble qu'un permis obtenu régulièrement²⁰ par une personne n'ayant pas recouru à un architecte, en application des exceptions de l'article R. 431-2, peut être transféré à une personne qui n'aurait pas bénéficié de ces exceptions si elle avait elle-même demandé le permis.

64. Et cela pour deux raisons.

65. Tout d'abord, lorsque le permis a été délivré, la bonne qualité de son insertion dans le paysage a été vérifiée par l'administration. Dès lors, que ce permis soit mis en œuvre par une personne physique ou une personne morale n'importe pas.

66. Ensuite, retenir une application extensive de l'arrêt *SCI Le Verger*, c'est notamment empêcher les personnes physiques de transférer leur permis à leur société civile immobilière. Ce qui pourrait être considéré comme une atteinte au droit de propriété que seul le législateur peut instituer explicitement.

67. Ainsi, sous réserve d'une fraude à l'article R. 431-2 du code de l'urbanisme, un permis obtenu régulièrement par une personne n'ayant pas recouru à un architecte, en application des exceptions de l'article R. 431-2, peut, selon nous, être transféré à une personne qui n'aurait pas bénéficié de ces exceptions si elle avait elle-même demandé le permis.

68. Cette position ne fait toutefois pas consensus²¹. Aussi une clarification s'impose.

¹⁹ « Pour l'application de l'article 4 de la loi n° 77-2 du 3 janvier 1977 sur l'architecture, ne sont toutefois pas tenues de recourir à un architecte les personnes physiques, les exploitations agricoles ou les coopératives d'utilisation de matériel agricole agréées au titre de l'article L. 525-1 du code rural et de la pêche maritime qui déclarent vouloir édifier ou modifier pour elles-mêmes :

a) Une construction à usage autre qu'agricole dont la surface de plancher n'excède pas cent cinquante mètres carrés ;
b) Une construction à usage agricole ou les constructions nécessaires au stockage et à l'entretien de matériel agricole par les coopératives d'utilisation de matériel agricole dont à la fois la surface de plancher et l'emprise au sol au sens de l'article R. 420-1 n'excèdent pas huit cents mètres carrés ;
c) Des serres de production dont le pied-droit a une hauteur inférieure à quatre mètres et dont à la fois la surface de plancher et l'emprise au sol au sens de l'article R. 420-1 n'excèdent pas deux mille mètres carrés ».

²⁰ Si un permis a été délivré à une personne qui aurait dû recourir à un architecte mais qui ne l'a pas fait, le permis est irrégulier mais, comme il est créateur de droits, il peut être transféré à n'importe quelle personne.

²¹ V. à titre d'exemple la note de la DDT de l'Oise affirmant qu'il s'agit d'un motif de refus du transfert partiel (https://www.oise.gouv.fr/contenu/telechargement/40745/259071/file/A_56_le+transfert.pdf).

- | |
|--|
| <p>69. Une clarification s'impose sur la possibilité, ou non, de transférer partiellement un permis détenu par une personne physique n'ayant pas eu recours à un architecte à une personne morale.</p> |
|--|

D - La condition tenant à la « divisibilité » du projet objet du permis

70. L'arrêt *Rayrole* a admis la possibilité de transférer partiellement un permis « *lorsque l'autorisation initiale porte (...) sur deux constructions distinctes* ».
71. Cette condition est appliquée par les juridictions du fond. Ainsi, lorsque les divers bâtiments objet du permis de construire « *sont imbriqués [...], ils ne peuvent être regardés comme distincts [...], dès lors, ils ne pouvaient faire l'objet d'un transfert partiel de permis de construire* » (CAA Marseille 18 mars 2004, *Commune de Beausoleil SARL Euroazur Promotion*, req. n° 01MA00551).
72. La raison pour laquelle cette exigence est imposée n'a pas été véritablement explicitée dans les conclusions du commissaire du Gouvernement Schrameck sur l'arrêt *Rayrole*. Pour rappel, à la critique des requérants tirant argument d'une « indivisibilité du permis initial faisant obstacle à ce que le transfert fût opéré au titre de deux projets différents », Olivier Schrameck répondait qu'une « telle argumentation se heurte à [la] jurisprudence en matière de transfert de permis de construire. Cette dernière se fonde sur le caractère réel du permis qui n'est pas délivré en considération de la personne qui en devient titulaire. S'agissant d'un permis initial relatif à deux constructions distinctes, peu importe donc qu'il ait été transféré pour chacune de ces constructions à deux personnes différentes ».
73. Le seul fondement du transfert partiel réside, dans ces conclusions, sur le caractère réel du permis. N'entrent aucune considération relative au respect des règles d'urbanisme en particulier. La condition relative à ce que le transfert porte sur un projet comportant des constructions distinctes pourrait alors être compris comme un argument de bon sens : il s'agirait de pouvoir déterminer matériellement, physiquement, les responsabilités respectives du titulaire initial et du bénéficiaire du transfert pour la mise en œuvre de l'autorisation ; les incidences fiscales pouvant de la même manière être appréhendées clairement.
74. La notion de « constructions distinctes » employée dans l'arrêt *Rayrole* recoupe-t-elle celle de divisibilité ? (1°)
75. Si tel est le cas, sur quelle justification repose l'exigence de « divisibilité » dans le cadre du transfert partiel ? (2°)
76. Et quelle portée donner à cette exigence de « divisibilité » ? (3°)

1°) Des notions de « constructions distinctes » et de « divisibilité »

77. On peut observer un glissement de la notion de « constructions distinctes » vers celle, plus exigeante, de projet « divisible ».

78. Ce glissement s'est opéré dans la doctrine administrative (plus spécifiquement dans la note de 2015) et il s'exprime également dans la doctrine universitaire, sans toutefois que la jurisprudence ait véritablement consacré une exigence de « divisibilité » du projet comme condition du transfert partiel.

79. L'arrêt *Rayrole* a été rendu, il est vrai, à une date (1987) à laquelle la notion de « divisibilité » n'était pas encore systématisée et faisait l'objet d'une utilisation dans un cadre restrictif, celui du contentieux administratif dont celui des autorisations d'urbanisme. Et cette notion se rattachait à la « divisibilité » de l'autorisation elle-même, non à la divisibilité du projet objet de cette autorisation. Ce n'est que postérieurement que sont apparues des décisions se prononçant sur la divisibilité des projets eux-mêmes pour examiner, au stade de l'instruction des demandes d'autorisation, si ceux-ci pouvaient faire l'objet de permis distincts²². Ainsi en 2007 le Conseil d'Etat a-t-il posé explicitement le principe, qui résultait déjà implicitement de certaines décisions, suivant lequel « une construction constituée de plusieurs éléments formant, en raison des liens physiques ou fonctionnels entre eux, un ensemble immobilier unique, doit en principe faire l'objet d'un seul permis de construire »²³. Toutefois, c'est l'arrêt *Commune de Grenoble* qui systématise véritablement les règles en la matière en énonçant que :

- par principe « une construction constituée de plusieurs éléments formant, en raison des liens physiques ou fonctionnels entre eux, un ensemble immobilier unique, doit (...) faire l'objet d'un seul permis de construire » ;
- par exception, « lorsque l'ampleur et la complexité du projet le justifient, notamment **en cas d'intervention de plusieurs maîtres d'ouvrage**, les éléments de la construction ayant une vocation fonctionnelle autonome (peuvent) faire l'objet de permis distincts, sous réserve que l'autorité administrative ait vérifié, par une appréciation globale, que le respect des règles et la protection des intérêts généraux que garantirait un permis unique sont assurés par l'ensemble des permis délivrés ».

80. La solution retenue a été éclaircie par un arrêt de 2016²⁴. A l'occasion de son application à une affaire jugée par le Conseil d'Etat en 2017²⁵, le rapporteur public

²²²² V. les conclusions de J. Burguburu sur l'arrêt CE, 17 juillet 2009, *Commune de Grenoble*, BJD 4/2009, p. 269.

²³ CE, 10 oct. 2007, M. et Mme Demoures, n° 277314.

²⁴ CE, 12 octobre 2016, Sté WPD Energie 21 Limousin, n° 391092 ;

²⁵ CE, 28 déc. 2017, Sté d'Etudes et de réalisations immobilières et foncières 3B c/ Cne de Strasbourg, n° 406782.

G. Odinet précisait la portée de la règle fixée en exposant que la décision *Commune de Grenoble* « vise deux situations » :

La première est celle dans laquelle les différents éléments d'un projet constituent, physiquement, une unique construction (v., pour deux corps de bâtiments séparés au rez-de-chaussée et comportant des toitures indépendantes mais qui communiquent à partir du premier étage et qui comportent un même escalier et une circulation commune, 25 septembre 1995, Mme G..., n° 120348, inédite au Recueil ; pour une piscine, son mur de soutènement et la terrasse qui l'entoure, 17 décembre 2003, M. B..., n° 242282, inédite au Recueil). Il peut y avoir matière à appréciation – et cette question de fait relève du pouvoir souverain des juges du fond – mais le champ de cette première hypothèse se comprend aisément : c'est de la structure même de la construction et du caractère indissociable de ses différents éléments que résulte l'unicité de l'ensemble immobilier.

*La seconde situation est celle dans laquelle deux ou plusieurs constructions, tout en étant séparées, n'en sont pas moins indissociables au regard des règles d'urbanisme. Tel est le lien fonctionnel dont parle votre décision *Commune de Grenoble*, qui a pu paraître très large – et dont nous devons dire qu'il n'est pas dépourvu d'ambiguïté –, mais dont vous avez récemment précisé le sens en indiquant que ce lien ne devait pas être de nature technique ou économique mais juridique (v. 12 octobre 2016, Société WPD Energie 21 Limousin et ministre du logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité c/ Association Saint-Priest os Environnement et autres, n 391092, 391155, T. p. 992 sur ce point). C'est, en effet, parce que les différents éléments sont interdépendants pour la conformité aux règles d'urbanisme du projet pris globalement que ces éléments forment un ensemble immobilier unique. **En d'autres termes, les constructions doivent alors être légalement nécessaires l'une à l'autre.** Il en va ainsi, par exemple, d'un hôtel et de l'aménagement des places de stationnement qui sont exigées par le POS pour une telle construction (v. 31 juillet 1996, Société Balladins-Ville de Marseille, n° 127667, inédite au Recueil).*

Il est important de préciser qu'ainsi entendu, le lien fonctionnel ne couvre pas les hypothèses dans lesquelles il est seulement possible, ou même souhaitable, d'apprécier la conformité aux règles d'urbanisme de plusieurs constructions prises globalement. Par exemple, ce n'est pas parce qu'il est possible ou souhaitable d'apprécier globalement si plusieurs immeubles s'insèrent harmonieusement dans le paysage (ce qui pourrait être vrai pour toute une rue, ou tout un quartier) que ces immeubles constituent un ensemble immobilier unique et doivent faire l'objet d'une autorisation unique.

De la même manière, il résulte de ce que nous vous avons dit que des considérations tirées de l'unité du style architectural, de l'unité de la maîtrise d'ouvrage ou de la participation des constructions à une même opération ou à un même projet sont insusceptibles de caractériser l'unicité d'un ensemble immobilier.

*Au total, votre décision *Commune de Grenoble* n'a pas – et les conclusions de J. Burguburu sont claires sur ce point aussi – élargi l'obligation de délivrance d'un permis unique ; elle l'a uniquement consacrée. Il en résulte que, dans la plupart des cas, l'application de cette règle est*

en réalité d'une grande simplicité, car ce n'est que dans certaines configurations particulières que des constructions distinctes constituent un ensemble immobilier unique. Vous avez ainsi régulièrement admis la divisibilité d'autorisations – et donc de projets immobiliers – portant sur plusieurs bâtiments distincts (v. Section, 16 janvier 1970, de Fligue, n° 59145, Rec. p. 31 ; Section, 16 février 1979, Société civile immobilière « Cap Naïo », n° 03646, Rec. p. 66 avec les concl. du pt. Rougevin-Baville ; 25 avril 2001, Epoux H..., n° 207095, T. p. 1230 ; 18 février 2005, M. et Mme C..., n° 261171, inédite au Recueil, s'agissant d'une habitation et d'un hangar distincts l'un de l'autre ; et, s'agissant de travaux portant sur une maison et sur un garage qui en est séparé, 2 février 1979, Consorts Sénecal, n° 5808, Rec. p. 10 ; 15 mai 2013, M. et Mme L..., n° 345809, inédite au Recueil »).

81. Suivant les conclusions de son rapporteur public, le Conseil d'Etat a jugé dans cette affaire que :

« Considérant qu'il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que sur le terrain situé 7, quai Sturm à Strasbourg, cédé en septembre 2011 par l'Etat à la société d'études et de réalisations immobilières et foncières 3B, étaient implantés, en front de quai, un immeuble de bureaux et, en arrière du terrain, des garages ; que si un projet initial de la société prévoyait la réalisation sur ce terrain d'un immeuble unique, intégrant à la fois l'immeuble de bureaux existant et une construction nouvelle implantée à la place des garages, la société a ensuite dissocié son projet en deux opérations distinctes consistant, après division foncière, pour l'une, en la réhabilitation de l'immeuble de bureaux existant et, pour l'autre, en la construction d'un nouveau bâtiment, physiquement distinct de l'immeuble existant et destiné à accueillir des logements sociaux ; que ces deux projets de construction distincts, qui font d'ailleurs intervenir deux maîtres d'ouvrage différents, sont implantés sur deux parcelles désormais séparées et n'ont en commun que l'institution d'une servitude de cour commune, sont indépendants l'un de l'autre ». Il en déduit que le maire ne pouvait refuser le permis de construire au motif que le projet formait un ensemble immobilier unique.

82. Ainsi, comme le rappellent E. Carpentier et P. Soler-Couteaux (*Droit de l'urbanisme*, Hypercours, Dalloz, 8^e éd. 2022, n° 819), l'indivisibilité est établie dans deux situations :

- En cas d'indivisibilité matérielle c'est-à-dire lorsque les constructions ont des liens physiques, par exemple un mur adossé à une maison (CE, 24 avril 2019, n° 403442) ;
- Ou en cas d'indivisibilité fonctionnelle, le lien fonctionnel étant entendu comme un lien légal et non pas un lien architectural ou conceptuel qui suppose que les constructions soient nécessaires **l'une à l'autre** pour garantir le respect des règles d'urbanisme conformément aux dispositions de l'article L. 421-6 (12 octobre 2016, Sté WPD Energie Limousin, n° 391092 ; CE, 28 déc. 2017, société d'études et de réalisations immobilières et foncières 3B, n° 406782). Dit autrement, « pour apprécier si le projet composé de plusieurs éléments est divisible, c'est-à-dire s'il peut donner lieu à des permis distincts, il convient d'apprécier si la construction de l'un pourrait légalement être autorisé sans autorisation de la construction de

l'autre » (*Concl. S. von Coester sur CE, 12 octobre 2016, Sté WPD Energie 21 Limousin*). En somme, qu'une partie d'un projet ne peut exister sans l'autre, l'absence de l'une rendant l'autre illégale ; ce qui conduit à prohiber ce que J. Burguburu, dans ses conclusions sur l'arrêt Ville de Grenoble, qualifiait de « permis partiels, caractérisés par le fait qu'ils ne suffisent pas à assurer la légalité de la construction qu'ils autoriseraient »²⁶. En revanche, « lorsque deux constructions sont distinctes, la seule circonstance que l'une ne pourrait fonctionner ou être exploitée sans l'autre, au regard de considérations d'ordre technique ou économique et non au regard des règles d'urbanisme, ne suffit pas à caractériser un ensemble immobilier unique » (*CE, 28 décembre 2018, Sté Roxim Management, n° 413955*). Ainsi, comme nous le soulignerons plus loin, la circonstance que des bâtiments distincts comportent des équipements communs n'a pas nécessairement pour conséquence de rendre l'ensemble indivisible : encore faut-il que l'existence de ces équipements sur une partie du projet conditionne, juridiquement, la légalité de l'autre partie.

83. A ce stade, il nous semble nécessaire de dissiper une confusion souvent entretenue selon laquelle chaque partie du projet doit être conforme aux règles d'urbanisme pour que ce projet puisse être regardé comme divisible : ce n'est pas ce que signifie la divisibilité. Ainsi, la circonstance qu'en raison d'une scission du projet en deux parties sur des unités foncières distinctes conduirait par exemple à un non-respect des règles de distance par rapport aux limites séparatives ne rend pas le projet indivisible dès lors que, dans l'absolu, indépendamment de paramètres qui sont susceptibles d'être ajustés et ne sont donc pas insurmontables (implantation ...) chaque partie du projet peut exister sans l'autre. Au demeurant, ces considérations n'entrent pas en ligne de compte dans la mise en œuvre de la théorie de la divisibilité systématisée par la jurisprudence *Ville de Grenoble* et dont s'inspire la note de la DGLAN de 2015 : en effet, la question posée dans cette hypothèse est celle de la nécessité d'un seul permis lorsque deux (ou plusieurs) autorisations sont sollicitées et donc de la nécessité d'appréhender un projet dans son ensemble au regard d'un seul terrain d'assiette et non pas au regard des différents terrains d'assiette correspondant aux différents permis sollicités ; alors que, dans le cadre du transfert partiel, la question inverse est posée.

2°) Justification de la nécessité d'une unicité du permis pour les ensembles immobiliers uniques (ou projets indivisibles)

84. Dans ses conclusions sur l'arrêt *Commune de Grenoble*, J. Burguburu expliquait que c'est « l'unité de cette appréciation globale portée par l'autorité d'urbanisme, au cours de laquelle plusieurs éléments ont été rapprochés et combinés pour aboutir à une décision d'autorisation ou de refus, qui fonde votre jurisprudence sur l'indivisibilité du permis de construire ».

²⁶ Concl. préc. (BJDU 4/2009, p. 275).

85. Dans ses conclusions précitées sur l'arrêt *Société d'Etudes et de Réalisations Immobilières et Foncières 3B*, G. Odinet rappelait à son tour que « l'objet de la règle de délivrance d'un permis unique est de permettre -et d'imposer- à l'autorité compétente de s'assurer de la conformité aux règles d'urbanisme d'une construction dans son ensemble -c'est-à-dire en ce qu'elle forme un tout indissociable-. Il s'agit d'éviter que le fractionnement des examens et des autorisations la prive d'un examen à l'échelle pertinente ».
86. Cette justification, avancée dans le cadre de l'appréciation de la nécessité ou non d'un permis unique lors de l'examen d'une demande de permis, vaut-elle dans le cadre d'une demande de transfert partiel ?
87. La doctrine administrative, dans sa note de 2015, n'apporte à cet égard pas véritablement d'éclairage. Elle transpose telle quelle la théorie de la divisibilité, uniquement par référence à l'arrêt *Epoux Rayrole* dont elle estime qu'il subordonne le transfert partiel « à condition que le permis soit divisible ».
88. La transposition par la doctrine administrative de 2015 des principes dégagés par la jurisprudence relativement à la divisibilité conduit ainsi à postuler que le projet doit être divisible aussi bien d'un point de vue matériel que « fonctionnel » pour considérer que chaque partie du projet aurait pu donner lieu à un permis de construire de façon individuelle et que ce projet est ainsi « divisible ». L'exigence de divisibilité vise ainsi, selon cette note de doctrine, à s'assurer que le transfert partiel n'a pas d'incidence sur le respect des règles d'urbanisme.
89. Cette position de la doctrine administrative, qui mobilise donc la théorie de la divisibilité en dehors de son champ d'application, ne va toutefois pas de soi.
90. En effet, d'une part, on relèvera que l'arrêt *Rayrole* n'impose qu'une condition liée à l'existence de « constructions distinctes », ce qui est moins restrictif que l'exigence d'une divisibilité du projet, en ce sens que l'expression peut être comprise comme se rapportant uniquement à la divisibilité « matérielle » de celui-ci, et non à la divisibilité « fonctionnelle » ou « juridique ». Mais la question se pose de savoir si cette expression doit s'entendre de manière plus large comme renvoyant aussi bien à une divisibilité matérielle (physique) que fonctionnelle. Et on peut en conséquence s'interroger sur le point de savoir si la doctrine administrative ne va pas au-delà des conditions posées par la jurisprudence au transfert partiel.
91. D'autre part, la jurisprudence *Commune de Grenoble* de 2009²⁷ porte sur le cadre plus particulier du choix du périmètre de la demande d'autorisation, tout en répondant, en cas d'une demande de plusieurs autorisations pour un même projet, à la préoccupation de permettre au service instructeur d'en avoir une vue globale et d'en

²⁷ CE, 17 juillet 2009, Ville de Grenoble, n°301615.

apprécier la légalité, dans son ensemble donc, au regard des règles d'urbanisme. Or, dans le cas du transfert partiel, le service instructeur a été en mesure d'apprécier le projet dans son ensemble puisque le transfert n'intervient par hypothèse qu'après que le permis a été délivré.

92. Cela étant, sur le premier point, il a été souligné précédemment que l'arrêt *Rayrole* était intervenu avant que ne soit véritablement consacrée la notion de divisibilité et que l'expression « constructions distinctes » préfigurait en quelque sorte les critères de cette divisibilité. Et, sur le deuxième point, il est concevable de considérer que le transfert partiel ne doit pas avoir pour objet ni pour effet de contourner le principe suivant lequel un ensemble immobilier indivisible doit donner lieu à un permis unique, en faussant l'appréciation globale que l'autorité administrative a porté sur le projet pour l'autoriser ; l'appréciation d'ensemble qui s'impose au stade de l'instruction de la demande d'autorisation compte tenu de l'indivisibilité du projet doit trouver un prolongement dans l'appréciation que l'autorité compétente sera amenée à porter sur la mise en œuvre du projet (notamment sur la conformité des travaux au permis) et qui doit logiquement porter sur la totalité du projet. C'est le sens des propos tenus par Patrick Gérard en 2008 : « le transfert partiel aboutit à faire relever un même projet non pas d'une autorisation conjointe mais de plusieurs permis de construire unipersonnels distincts. Or, suivant le principe suivant lequel un ensemble indivisible ne saurait légalement relever de plusieurs permis de construire distincts (...), le permis portant sur un tel ensemble ne peut régulièrement faire l'objet d'un transfert partiel (...). Et dès lors, force est de préciser qu'au regard du droit de l'urbanisme, un ensemble indivisible ne correspond pas seulement au cas d'un bâtiment unique ou de bâtiments accolés mais s'entend également de bâtiments distincts mais reliés entre eux par des équipements communs - nécessaires à la viabilité fonctionnelle et/ou la conformité juridique du projet - tels un accès et/ou un parc de stationnement (...) ». Ces propos doivent néanmoins être nuancés, notamment, comme nous allons le voir, s'agissant des équipements communs qui ne caractérisent un ensemble immobilier unique que s'ils conditionnent la légalité de chaque partie du projet, et non s'ils sont simplement nécessaires à la viabilité fonctionnelle de celui-ci.

93. En effet, outre que, comme nous le verrons plus loin, il nous semble que des solutions permettent de surmonter l'obstacle de l'indivisibilité, encore faut-il s'entendre sur les critères de la divisibilité (ou par effet de miroir de l'indivisibilité).

3°) Portée de l'exigence de divisibilité

94. Une première observation s'impose selon nous : dès lors que la jurisprudence *Ville de Grenoble* conduit à poser le principe suivant lequel des constructions distinctes ne peuvent donner lieu à plusieurs permis que si elles sont divisibles et que dans le cas contraire elles doivent faire l'objet d'une seule autorisation, imposer cette condition

de divisibilité en cas de transfert partiel implique que l'on considère que le transfert partiel conduit à une scission du permis initial en deux autorisations, et pas seulement à un éclatement des droits à construire d'un permis dont l'unicité serait maintenue. Si cette unicité prévalait, il n'y aurait aucun sens à exiger la divisibilité puisque le projet initial continuerait de relever d'une seule autorisation.

A ce stade, il nous paraît résulter de la jurisprudence :

-d'une part, que, lorsqu'un projet est divisible, le transfert partiel est possible et qu'il entraîne un éclatement du permis initial en deux permis distincts, dont la mise en œuvre est autonome ; l'exigence de divisibilité ayant précisément pour objet de s'assurer que chaque partie du projet -correspondant à celle de la partie du permis restant entre les mains du titulaire initial et celle(s) de la partie du permis qui fait l'objet du transfert partiel- peuvent sans inconvénient être scindées, aussi bien d'un point de vue matériel que fonctionnel ;

-d'autre part, que, lorsqu'un projet est indivisible, la jurisprudence semble s'opposer au transfert partiel du permis.

95. Cela étant observé, une difficulté majeure vient de ce que la notion de divisibilité n'est pas toujours aisée à saisir : l'appréciation de la divisibilité d'un projet est nécessairement réalisée *in concreto* et il n'existe pas de critère véritablement déterminant.

96. Cette observation vaut en particulier en ce qui concerne la divisibilité fonctionnelle, au regard de deux séries d'éléments mis en avant : l'interdépendance légale de l'existence de chaque partie d'un projet, d'une part, l'existence d'équipements communs, d'autre part.

○ L'interdépendance légale de l'existence de chaque partie du projet

97. Il s'agit du cas dans lequel une partie d'un projet ne peut légalement (et non techniquement) exister sans l'autre.

98. L'exemple le plus fréquent est celui de l'habitation liée et nécessaire à un bâtiment agricole, cité par la DGLAN dans sa note de 2015 qui précise que « l'habitation ne peut faire l'objet d'un transfert partiel ».

99. Il nous semble qu'il peut en aller de même par exemple lorsqu'un pourcentage minimal de logements sociaux est imposé²⁸.

○ L'existence d'équipements communs

100. L'existence d'équipements communs à des constructions distinctes est souvent regardée comme impliquant nécessairement une indivisibilité du projet.

101. En réalité, la jurisprudence est plus nuancée : il convient de distinguer si ces équipements communs lient techniquement les différentes parties du projet ou s'ils conditionnent la légalité de chacune d'elle.

102. Ainsi, le Conseil d'Etat a jugé qu'une cour administrative d'appel n'avait pas commis d'erreur de droit ni dénaturé les faits en considérant qu'un projet devait être regardé comme constituant un ensemble immobilier unique en ayant relevé que les bâtiments de ce projet comportaient des liens fonctionnels, dont une voirie interne, et que le réseau d'évacuation des eaux pluviales ainsi que l'intégration paysagère des bâtiments avaient fait l'objet d'une étude globale, sans qu'y fasse obstacle la circonstance qu'il soit réalisé pour le compte de deux personnes publiques différentes (CE, 27 juin 2018, *Cne de Bollène*, n° 402896).

103. En revanche, dans une autre décision, il a considéré que : « *Pour estimer que les projets " L'écrin de Chiberta " et " Le sanctuaire d'Eugénie " , situés sur deux terrains contigus, constituaient un ensemble immobilier unique, le tribunal administratif s'est fondé sur la circonstance qu'ils sont desservis par une même voie d'entrée et de circulation interne, qu'ils bénéficient d'une même rampe d'accès à leurs parcs de stationnement respectifs et partagent les mêmes réseaux d'eau, d'électricité, de fibre optique et de gaz, ainsi que l'éclairage collectif et d'autres équipements annexes tels qu'un poteau incendie, des boîtes aux lettres et un local de stockage de conteneurs à déchets et qu'enfin, bien que relevant de deux maîtres d'ouvrage distincts, ces projets présentent la même conception architecturale. Il résulte de ce qui a été dit au point 7 qu'en se fondant sur de tels éléments techniques pour caractériser un lien fonctionnel entre ces constructions distinctes et en déduire qu'elles constituent un ensemble immobilier unique devant en principe faire l'objet d'un seul permis de construire, le tribunal administratif a entaché son jugement d'erreur de droit* » (CE, 28 décembre 2018, *Sté Roxim Management*, n° 413955). Dans ses conclusions sur ce deuxième arrêt, A. Iljic relevait, relativement tout d'abord à l'existence de réseaux d'eau, d'électricité et de fibre

²⁸ Selon les circonstances de chaque espèce toujours : ainsi, dans ses conclusions sur l'arrêt Société Roxim Management du 28 décembre 2018, A. Iljic estimait, relativement à l'obligation imposée par un PLU de créer 40% de logements sociaux pour les opérations de plus de 1000m² de surface de plancher, que cette circonstance ne caractérisait pas un lien d'indivisibilité entre des projets ayant fait l'objet d'autorisations distinctes, chacun se situant à un seuil légèrement en-deçà de ce seuil ; selon elle : « peut-être les porteurs de projets ont-ils effectivement entendu éviter cette obligation. Si tel est le cas, la réponse à apporter réside dans la modification des dispositions du règlement du PLU ».

optique communs, qu'il s'agissait d'une considération d'ordre technique qui, si elle devait être retenue comme déterminante, aurait pour conséquence « une floraison soudaine d'ensembles immobiliers uniques, tant il est vrai que nombre de constructions sont raccordées à des réseaux communs » ; et, relativement à la question des voies d'accès, elle écartait également la circonstance que la desserte de chaque construction soit assurée par une voie commune et par un mécanisme de servitudes de passage pour caractériser un ensemble immobilier unique, observant que l'existence de telles servitudes est un dispositif fréquent pour garantir l'accès à des propriétés enclavées.

104. Ainsi, selon les cas, l'existence d'une seule voie de desserte et de réseaux communs peut ou non aboutir à qualifier une opération d'ensemble immobilier unique.

105. Il convient donc d'insister sur le fait que, dans le cas de constructions distinctes, il ne peut y avoir indivisibilité en cas d'équipements communs que, pour reprendre les termes de la note de doctrine de 2015, si ces équipements communs sont « nécessaires à la régularité du permis ».

106. Tel est généralement le cas, à titre d'exemple, lorsque des places de stationnement doivent être prévues en application des règles du PLU.

En tous cas, de la jurisprudence sur la divisibilité nous semblent pouvoir être tirées deux conclusions :

-la première est que l'existence d'équipements communs n'implique pas systématiquement une indivisibilité ; la distinction entre nécessité technique et nécessité fonctionnelle (au sens légal) de ces équipements pour chaque partie du projet dépend des circonstances de chaque espèce, appréciées souverainement par les juridictions du fond ;

-la deuxième est que l'existence d'une division foncière ne paraît pas, en elle-même, prise en compte pour l'appréciation de la divisibilité : la divisibilité ne suppose pas que chaque partie du projet respecte les règles d'urbanisme qui sont fonction des limites du terrain d'assiette (règles de prospect en particulier). La divisibilité implique « seulement » que la constructibilité d'une partie ne dépende pas de l'autre. En toute logique d'ailleurs car, dans le cadre de l'utilisation de cette notion au stade de l'instruction des demandes de permis de construire, il s'agit généralement de s'interroger sur le point de savoir si des constructions faisant l'objet de permis distincts (assis sur des terrains d'assiette distincts donc) doivent faire l'objet d'une autorisation unique sur un terrain d'assiette unique (composé le cas échéant de plusieurs unités foncières contigües) qui effacera les limites séparatives internes du périmètre de l'opération. Or, dans le cadre du transfert

partiel, la démarche est inverse : il s'agit d'apprécier si un permis peut être éclaté en plusieurs autorisations, cet éclatement, parce qu'il est généralement accompagné d'une ou plusieurs divisions foncières, conduisant à morceler également le terrain d'assiette initial en plusieurs terrains d'assiette. Aussi la transposition de la théorie de la divisibilité au cas du transfert partiel n'est pas d'une totale pertinence en ce qu'elle ne permet pas d'appréhender certaines conséquences indirectes du transfert.

IV – De la confusion entre les conditions du transfert partiel et le traitement des conséquences liées aux modalités entourant le transfert

107. La difficulté majeure, que la jurisprudence ne permet pas véritablement de résoudre, tient à ce que le transfert partiel accompagne généralement une division du terrain d'assiette du permis (A). Il en résulte un amalgame entre le régime du transfert partiel et les conséquences juridiques attachées à la division, alors que ces considérations sont indépendantes l'une de l'autre (B).

A – Le transfert partiel s'accompagne généralement d'une division de l'unité foncière sur laquelle le permis a été délivré

108. Dans son commentaire de l'arrêt *Epoux Rayrole* (JCP N° 6, 12 fév. 1988, n° 100115), B. Stemmer en tirait des conclusions tranchées. Invoquant : 1° « le principe de permanence du terrain d'assiette des constructions, tel que ce terrain a été présenté aux services instructeurs du permis de construire » ; 2° « le respect des règles du POS » lequel « risquerait d'être contourné si l'on admettait des transferts partiels avec cession partielle des terrains » ; 3° la préoccupation que le transfert partiel ne soit pas un moyen de contourner « la réglementation des lotissements (...) au-delà de deux lots », B. Stemmer considérait que :

- l'arrêt *Epoux Rayrole* « permet enfin de résoudre simplement un cas que la pratique a souvent rencontré : un promoteur P..., titulaire du permis de construire de plusieurs immeubles sur un terrain non divisé, cède à un autre promoteur les tantièmes correspondant à l'un de ses immeubles, et que cet autre promoteur va réaliser à sa place. Le terrain n'est toujours pas divisé (même en jouissance), et le second promoteur a besoin, seulement, du transfert partiel du permis de construire initial » ;

- « le transfert partiel d'un permis de construire (...) » « ne doit pas et ne peut pas être le moyen d'une remise en cause des données du permis initial : superficie minimale, COS etc...C'est-à-dire, en fait, qu'elle ne doit pas accompagner une division du terrain d'assiette initial (que ce soit en division ou en jouissance). Du moins en est-il ainsi dès qu'on est en présence d'un POS, ou d'une division de plus de deux lots ».

109. Ainsi, selon B. Stemmer, le transfert partiel ne saurait s'accompagner d'une division du terrain d'assiette initial (sous la forme d'une cession d'une partie de ce

terrain ou du droit d'en jouir). Il s'analyserait alors comme un éclatement des droits à construire attachés au permis, l'unicité de ce permis et du terrain d'assiette du projet demeurant.

110. Une telle analyse était contestable à l'époque et le demeure dès lors que le transfert partiel s'accompagne par principe d'une division de l'unité foncière d'origine du projet.
111. L'argument qui pouvait être avancé en 1988 selon lequel le transfert partiel ne pourrait pas s'accompagner d'une division du terrain d'assiette du projet ne vaut en effet plus. Certes, le principe demeure qu'un permis de construire ne peut être délivré sur une partie seulement d'une unité foncière (CE, 24 juillet 2007, *SCI du 46 quai de Jemmapes*, n° 56273 ; CE, 12 novembre 2020, *SCI du 3 rue Jules Gautier*, n° 421590). Mais il est désormais admis qu'un permis de construire ou d'aménager puisse être délivré sur plusieurs unités foncières contiguës (CE, 28 juillet 1999, *SA d'HLM Le nouveau Logis Centre Limousin*, n° 182167) de sorte que l'éclatement du terrain d'assiette en deux unités foncières contiguës est possible.
112. Par ailleurs, la position exprimée par B. Stemmer heurte le principe suivant lequel « en-dehors d'un texte spécial l'autorisant, les droits de construire ne peuvent être cédés indépendamment du terrain auquel ils sont attachés » (Compte-rendu du séminaire du GRIDAUH du 25 juin 2012 « Permis de construire et terrain d'assiette des constructions », rédigé par E. Fatôme, M. Raunet et M. Donniou, en ligne sur <https://www.gridauh.fr/fr/node/13460>), dès lors que le code civil attache le droit de construire à la propriété du sol. Le Code de l'urbanisme traduit cette exigence en imposant que la personne habilitée à demander un permis de construire soit, plus particulièrement, le propriétaire ou une ou plusieurs personnes autorisées par celui-ci à exécuter les travaux et donc détenant un titre leur conférant le droit de construire tel que le titulaire d'une promesse de vente ou d'un bail à construction par exemple.
113. D'ailleurs, l'existence d'une cession partielle du foncier correspondant à l'assiette du permis de construire transféré apparaît dans certaines décisions de juridictions du fond portant sur des transferts partiels, sans que le juge administratif invalide le procédé (CAA Paris 12 mai 1998, n°95PA02902, *SA Winterthur-Vie* – CAA Marseille, 23 oct. 2000, n°97MA10838 – CAA Paris, 16 mai 2002, *SCI Résidence du Hameau*, n° 98PA00772, qui mentionnent le transfert « à la suite de la cession du terrain d'assiette de la construction »).
114. En outre, exiger que le bénéficiaire du transfert ait une qualité l'habilitant à construire (v. *supra*) et donc possiblement un titre de propriété ouvre par hypothèse la possibilité que ce bénéficiaire devienne propriétaire d'une partie du terrain d'assiette qui peut de ce fait se trouver divisé. Simplement, lorsque la division est une division en propriété, elle a pour conséquence de diviser l'unité foncière d'origine en autant d'unités foncières contiguës que le permis est scindé, tandis qu'en cas de division en jouissance, l'unité foncière d'origine est inchangée. Ce n'est que dans des cas exceptionnels que le transfert n'emportera aucune division de l'unité foncière. Ainsi, le transfert partiel d'un permis obtenu par un coindivisaire d'une

indivision propriétaire du terrain à un autre coindivisaire n'emporterait par hypothèse pas cette conséquence.

115. Le transfert partiel du permis s'accompagne donc bien généralement d'une division en propriété ou en jouissance de l'unité foncière d'origine, ou d'opérations assimilées telle que la constitution d'une copropriété horizontale.

116. Toutefois, le transfert partiel n'emporte pas, par lui-même, de division foncière, il ne fait que l'accompagner. Une telle division résultera d'un acte distinct (vente d'une partie du terrain...).

117. Dès lors que la division foncière n'est pas opérée par le transfert partiel, les conditions de ce transfert partiel n'ont pas à la prendre en compte.

118. Cela étant, ces deux opérations (transfert partiel/division foncière) n'en demeurent pas moins étroitement liées. Et le flou qui entoure le régime du transfert partiel vient en grande partie des tentatives d'appréhender, à travers ce régime, les conséquences de la division foncière qui l'accompagne en pratique.

B – De l'indépendance du régime du transfert partiel au regard des incidences de la division foncière

119. Il ressort en filigrane tant du commentaire de B. Stemmer que de la note de la DGALN ou encore des rares articles sur le transfert partiel de permis que l'existence, en corollaire d'un transfert partiel, d'une division de l'unité foncière d'origine du permis fait apparaître deux spectres :

-le spectre du contournement des règles d'urbanisme tout d'abord : car, en particulier lorsque la division est une division en propriété, cette unité foncière se trouve scindée en deux (ou plusieurs) unités foncières distinctes sur lesquelles sont assis des droits à construire détenus par des maîtres d'ouvrages distincts ; en somme l'opération aboutit à une modification du terrain d'assiette. Une telle modification peut avoir pour conséquence de changer les conditions dans lesquelles le permis a initialement été accordé, relativement aux règles de desserte, à l'implantation par rapport aux limites séparatives, aux obligations en matière de stationnement...

-le spectre du contournement de la réglementation des lotissements ensuite, en particulier lorsque le projet comporte la réalisation d'équipements communs aux différentes constructions : en pareil cas, la crainte est que le transfert partiel soit utilisé comme un moyen de céder un terrain à bâtir, sans les garanties que le régime

du lotissement impose pour sécuriser ce type de cession (obligation d'achèvement des travaux d'équipements, garanties d'achèvement...).

120. Comme nous l'avons observé plus haut, ces deux séries de considérations doivent demeurer extérieures au régime du transfert partiel dans la mesure où elles sont liées à une opération de division foncière qui n'est pas l'objet même du transfert partiel.
121. Il ne peut toutefois en être fait complètement abstraction, sauf à ne retenir qu'une vision très parcellaire des conditions dans lesquelles il est recouru au transfert partiel de permis, et à plus forte raison dans la mesure où la DGALN, dans sa note de 2015, a tenté de répondre à certaines des questions ainsi posées.

1°) Des conséquences de la division foncière sur le terrain d'assiette du projet

a) De l'exigence d'un permis modificatif posée par la note de doctrine de 2015

122. Dans sa note de 2015, la DGALN considère que le transfert entraîne systématiquement un éclatement du permis de construire en deux (au moins) autorisations unipersonnelles et distinctes. Et, si l'on s'en tient en particulier à l'exemple fourni en annexe de cette note, elle semble considérer que ces deux autorisations sont assises sur deux nouveaux terrains d'assiette puisqu'elle relève que, chronologiquement, un permis modificatif portant sur le détachement du terrain devant supporter les constructions objet du transfert devrait précéder ce transfert.
123. Un arrêt de la CAA de Lyon (CAA Lyon 21 1994 n° 93LY01423) peut, il est vrai, semer le trouble relativement à l'exigence d'un permis modificatif. Dans cet arrêt, en effet, il a été jugé que : « Considérant que la société "Les Anciens Constructeurs" demande à la cour d'annuler le jugement du 23 juin 1993, par lequel le tribunal administratif de Lyon a rejeté sa demande tendant à l'annulation de l'arrêté en date du 5 octobre 1990 par lequel le maire de la commune de Thil (Ain) a refusé de lui transférer un permis de construire initialement délivré le 29 septembre 1988 à la SARL Brotteaux Bâtiments ; Considérant qu'il résulte des pièces du dossier que le terrain d'assiette du permis de construire susvisé, accordé le 29 septembre 1988 à la SARL Brotteaux Bâtiments, comprenait deux parcelles cadastrées A n° 906 et 907, pour une contenance de 2129 m² ; que la société "Les Anciens Constructeurs" n'a acquis par acte du 8 septembre 1989, qu'une partie de ce terrain, cadastrée A 1662, d'une superficie de 1600 m² ; qu'ainsi le permis de construire dont la société "Les Anciens Constructeurs" a demandé le 16 mai 1990 le transfert à son profit, n'avait plus le même objet que celui qui avait été initialement accordé à la SARL Brotteaux Bâtiments ; que la circonstance alléguée, que le terrain acquis par la société "Les Anciens Constructeurs" était la seule partie constructible du terrain d'assiette du permis de construire, ne la dispensait pas de déposer une demande de permis de construire modificatif, permettant à l'autorité administrative d'instruire cette

demande au regard de la modification qui avait été apportée à la surface dudit terrain ; que dès lors la société "Les Anciens Constructeurs" n'est pas fondée à soutenir que c'est à tort que le tribunal administratif de Lyon a rejeté sa demande tendant à l'annulation de l'arrêté du 5 octobre 1990, par lequel le maire de la commune de Thil a refusé le transfert du permis de construire du 29 septembre 1988 ».

124. Toutefois, et bien que cela ne ressorte pas explicitement de la décision, il semble que, dans cette affaire, c'est le transfert total du permis qui était sollicité. Or, en toute logique, le transfert ne pouvait alors porter que sur le projet autorisé dans son ensemble, et donc au regard du terrain d'assiette d'origine de ce projet, et non pas comme l'a jugé la cour administrative d'appel de Lyon sur une partie seulement de l'unité foncière d'origine.
125. La situation est différente en cas de transfert partiel puisque, par hypothèse, un tel transfert ne peut concerner qu'une partie du projet autorisé et donc la partie du terrain d'assiette correspondante divisée à l'occasion du transfert.
126. Il ne nous paraît donc pas que cet arrêt doive être interprété comme imposant de solliciter un permis de construire modificatif en cas de transfert partiel : en pareil cas, l'objet du permis reste le même (notamment en ce qui concerne son périmètre) mais ce projet est scindé en deux.
127. Le même raisonnement peut être tenu s'agissant d'une réponse ministérielle récente (Rep. Min. JO Sénat, Q. 4 mai 2023, p. 3005, n° 01589) se prononçant sur les conséquences du retrait d'un propriétaire qui avait déposé une demande de permis d'aménager conjointement avec plusieurs autres propriétaires. La réponse ministérielle indique qu'en pareil cas, « les parcelles dont il est propriétaire doivent alors être retirées du terrain d'assiette du projet et ce dernier doit alors être modifié ». Elle distingue selon que le retrait de ces parcelles apporte ou non au projet un « bouleversement tel qu'il en changerait la nature même » (se référant à la jurisprudence CE, 26 juillet 2022, n° 437765) et en conclut que, dans l'affirmative, une nouvelle demande de permis doit être déposée portant sur un nouveau projet mais que, si le changement du terrain d'assiette n'entraîne pas un tel bouleversement, « un permis modificatif devra être déposé par les propriétaires toujours intéressés par l'opération ». Si un permis modificatif s'impose, c'est en effet que le périmètre du projet change, se réduit. Or, la situation est différente en cas de transfert partiel d'un permis : le périmètre du projet reste le même, simplement il est scindé en deux ou plusieurs « sous-périmètres » correspondant aux unités foncières détenues par le détenteur initial de l'autorisation et le (ou les) bénéficiaire(s) du transfert.

128. Par ailleurs, la note de la DGLAN ne paraît pas cohérente quant au fondement de la nécessité qu'elle affirme d'un permis modificatif. Relativement à ce permis modificatif, elle considère qu'il consiste en une modification du permis initial « pour opérer une ventilation des droits à construire autorisés par ce permis initial, dans le but de le transférer à un autre bénéficiaire », modification qui fait ainsi « l'objet d'un arrêté qui mentionne notamment la ventilation des surfaces effectuée y compris celle du transfert. Point très important pour gérer la fiscalité ». Il n'est fait aucune mention de la nécessité d'un PCM pour tenir compte d'une éventuelle division foncière et des conséquences de celle-ci sur l'application des règles d'urbanisme. Le seul objet du permis modificatif réside dans la « ventilation » des droits à construire, sans que la signification du terme de « ventilation » soit explicitée. Le terme de « ventilation » renvoie uniquement à une opération de « répartition » des droits à construire. Si l'on comprend qu'il s'agit de préciser cette répartition entre le titulaire initial du permis et le bénéficiaire du transfert partiel, on comprend mal qu'un permis modificatif soit nécessaire puisque la consistance du projet elle-même est inchangée. Sans doute peut-on y voir la tendance, à l'époque de la note de la DGALN, à user du permis modificatif pour résoudre toute difficulté liée à la mise en œuvre des permis de construire. Au demeurant, certaines décisions de juridictions du fond tendent d'ailleurs à infirmer la doctrine administrative. Ainsi, la cour administrative d'appel de Marseille a jugé que les dispositions de l'article L. 600-1-2 relatives à l'intérêt pour agir contre une autorisation « ne s'appliquent qu'aux permis de construire, de démolir ou d'aménager et non aux dispositions portant transfert de permis de construire qui n'emporte de modification de l'autorisation qu'au regard de son titulaire » (CAA Marseille, 15 oct. 2019, *SCI Armanal*, n° 18MA02749). Ce n'est donc pas le projet qui est modifié mais seulement le titulaire du permis. Le transfert partiel, dont l'objet est de transférer -et donc nécessairement de ventiler l- des droits à construire, n'est ainsi pas assimilé à une modification du permis initial.
129. Si l'exigence d'un permis modificatif ne convainc pas, peut-on néanmoins faire abstraction des conséquences de la division foncière sur l'application de certaines règles d'urbanisme quand bien même ces règles n'impactent pas la divisibilité du projet en ce qu'elles ne conditionnent pas légalement l'existence même d'une partie de ce projet à l'existence de l'autre (règles de prospect par-rapport aux limites séparatives et règles de hauteur ou de gabarit déterminées en fonction de la distance par-rapport à ces limites en particulier) ?.
130. Cette situation peut en effet être à l'origine de difficultés, en particulier du point de vue de la conformité des constructions réalisées. Car si, comme il semble résulter de la jurisprudence, on considère que le transfert partiel emporte un éclatement du permis initial en deux (ou plusieurs) autorisations distinctes, la conformité des constructions sera appréciée au regard du seul périmètre de chacune de ces autorisations. Ce contrôle peut-il ne porter que sur la teneur des travaux initialement autorisés dans chacun desdits périmètres dans le sens matériel du terme (la construction étant conforme dès lors que les constructions réalisées

correspondent à ce qui avait été initialement autorisé par la partie du permis concernée) ou bien implique-t-il qu'il soit tenu compte des nouvelles limites séparatives apparues en conséquence de la division ? Un contrôle de la conformité qui ne tiendrait pas compte de la division foncière nous paraît possible dès lors que la conformité suppose de vérifier que le projet est conforme à celui qui a été autorisé et non de réinstruire la demande. Une confirmation dissiperait tout doute mais, dans ces conditions, il n'y aurait aucun intérêt à exiger un permis modificatif.

131. Cela étant, une autre approche du transfert partiel permettrait de dépasser ces difficultés et, au-delà, de surmonter l'obstacle de la divisibilité.

b) Pour un autre approche transfert partiel

132. Cette approche consisterait, sans remettre en cause celle consistant à considérer que le transfert partiel emporte une scission du permis initial en deux ou plusieurs permis, que ces permis restent assis sur le même terrain d'assiette que le permis initial, ce jusqu'à l'achèvement des travaux.

133. Elle approche s'inspirerait de la jurisprudence du Conseil d'Etat relative à la division primaire.

134. Pour rappel, en application du *a)* de l'article R. 442-1 du Code de l'urbanisme, n'entrent pas dans le champ de la réglementation des lotissements : « 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 », dites « divisions primaires ».

135. Or, dans un arrêt *SCI du 3 rue Jules Gautier* de 2020²⁹, les juges du Palais-Royal ont considéré que la légalité du permis de construire sollicité dans le cadre d'une telle division doit être appréciée 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 dont il est ainsi fait abstraction. Ils précisent dans la même décision que si, postérieurement à la division du terrain mais avant l'achèvement des travaux, le pétitionnaire dépose une demande de permis modificatif, il y a lieu d'apprécier la légalité de cette demande sans tenir compte des effets, sur le terrain d'assiette, de la division intervenue. De sorte que, comme le souligne Olivier Herrnberger dans son commentaire sous l'arrêt *SCI du 3 rue Jules Gautier* (JCP N 2021, n° 1160), « les deux terrains issus de la division continuent à former une seule unité foncière » jusqu'à l'achèvement des travaux.

²⁹ CE, 12 novembre 2020, *SCI du 3 rue Jules Gautier*, n° 421590.

136. Or, le transfert partiel d'un permis de construire peut s'inscrire dans un schéma similaire à celui d'une division primaire : un permis de construire est dans un premier temps déposé sur une unité foncière et une division de l'unité foncière intervient postérieurement pour détacher une partie de cette unité foncière où sera mis en œuvre le permis (en totalité pour la division primaire, partiellement dans le cas d'un transfert partiel). Dans les deux cas, si le terrain détaché doit être desservi et disposer des accès requis, l'administration n'est pas nécessairement en mesure de l'assurer au stade de la délivrance du permis de construire : parce qu'elle ignore qu'une division interviendra en cas de transfert partiel ; parce que le pétitionnaire n'a pas à préciser quelle partie du terrain doit être détachée lorsqu'il demande le permis devant précéder la division primaire³⁰, ce qui d'ailleurs peut expliquer qu'il ne puisse être recouru à la division primaire lorsque le projet porte sur la réalisation d'une maison individuelle.
137. De la même manière que le Conseil d'Etat considère que la division primaire ne conduit pas à réduire le terrain d'assiette du permis, il nous semblerait possible d'admettre en cas de transfert partiel, que le détachement de la fraction de l'unité foncière d'origine où doit être mise en œuvre la partie du permis transférée n'a pas d'incidence sur le périmètre du terrain d'assiette du projet, la division foncière n'étant en quelque sorte effective, du point de vue de l'appréciation du respect de la réglementation d'urbanisme, qu'une fois les travaux achevés.
138. Dit autrement, l'éclatement du permis de construire, bien qu'opéré dès le transfert, ne serait en quelque sorte effectif, lui aussi, qu'une fois les travaux achevés, en même temps que la division foncière produirait elle aussi ses effets.
139. Une cohérence serait ainsi assurée entre l'appréciation portée par l'administration sur le projet d'origine et la mise en œuvre de ce projet.
140. Une telle approche faciliterait le recours au transfert partiel en rendant superflues tant l'exigence de divisibilité que celle -très contestable- d'un permis modificatif. Elle présentait toutefois l'inconvénient de remettre en cause la logique dans laquelle s'inscrit généralement le transfert partiel de gestion indépendante de chaque partie du projet par chacune des personnes titulaires d'une partie de ce permis. En effet, elle imposerait une forme de solidarité entre le détenteur du permis d'origine et le bénéficiaire du transfert partiel, pour d'éventuelles demandes de permis modificatifs ou encore la DAACT (*V. infra*). Pour cette raison, il nous semble

³⁰ En effet, la seule indication faite par le demandeur sur l'imprimé Cerfa de demande de permis de construire pour une division primaire, de ce que « le terrain doit être divisé en propriété ou en jouissance avant l'achèvement de la (ou des) constructions » ne permet en tout état de cause pas d'apprécier le respect des règles d'urbanisme au regard de la division future puisque le pétitionnaire n'a pas à délimiter précisément la fraction de terrain à détacher, l'obligation de fournir un plan de division ne concernant que le permis valant division ; ce qui peut d'ailleurs justifier l'exclusion de ce permis lorsque le projet concerne la construction d'une maison individuelle puisque l'administration n'a pas les moyens de vérifier que le terrain à détacher sera bien desservi

qu'il s'agirait davantage d'une « autre » que d'une « nouvelle approche », alternative, et qui ne serait adoptée qu'en cas de transfert partiel d'un projet indivisible ; car c'est uniquement en cette hypothèse qu'elle présente un intérêt : celui, qui justifie le principe d'une autorisation unique en cas de projet indivisible, de maintenir jusqu'à l'achèvement des travaux une appréciation du respect des règles d'urbanisme au regard de la globalité du projet.

141. La doctrine administrative laisse d'ailleurs ouverte cette possibilité d'assimilation lorsqu'elle appréhende la question de l'incidence de la chronologie entre délivrance du permis et division foncière au regard de la réglementation des lotissements.

2°) De la possible qualification de lotissement d'une division foncière réalisée dans le cadre d'un transfert partiel

142. L'opération de transfert partiel accompagnant une division foncière conduit à ce que chronologiquement interviennent : 1° La délivrance du permis de construire ; 2° Une division foncière et le transfert des droits à construire sur la partie du terrain (ou les parties du terrain) détachée(s) de l'unité foncière d'origine.
143. La question se pose de savoir si, dans ces conditions, la division foncière (mais non le transfert partiel en lui-même) est susceptible d'être regardée comme une opération de lotissement.
144. En principe, comme le rappelle Jérôme Trémeau, « *le lotissement est conçu comme étant uniquement une opération d'aménagement et non de construction ; l'autorisation de construire intervient donc postérieurement à la division, et même, en principe, à l'achèvement de tout ou partie des travaux de viabilisation (art. R. 442-18 C. urb.). Parce qu'il s'agit d'un aménagement, le lotissement (donc la division) constitue nécessairement un préalable à la délivrance de l'autorisation de construire. Ce séquençage peut s'autoriser des termes mêmes de la définition posée par l'article L. 442-1, et aussi aujourd'hui de l'article L. 442-1-2. Il s'ensuit que lorsque la division est effectuée postérieurement à la réalisation des constructions, elle ne peut être constitutive d'un lotissement (CE 10 déc. 1982, Orsini, req. n° 14125, Lebon ; CE 12 févr. 1988, Valla, req. n° 50640 ; CE 2 déc. 1992, Commune de Rouillon c/ Provot, req. n° 101120, Lebon ; CE 26 mars 2003, Leclerc, req. n° 231425) »³¹.*
145. Une opération constitue donc un lotissement si la division intervient avant la délivrance du permis de construire. Inversement, si la division foncière intervient alors qu'un permis de construire a déjà été délivré, il n'y a en principe pas de lotissement. L'administration centrale avait pris position en ce sens, affirmant qu'« il

³¹ Note J. Trémeau sous CE, 20 février 2013, Buiret-Fedit, n° 345728, AJDA 2013, p. 1469).

y a permis de construire chaque fois qu'une ou plusieurs personnes demandent l'autorisation de réaliser des constructions sur un terrain : même si ce terrain doit être divisé pendant le chantier ou après l'achèvement des constructions [...]. En effet, dès lors que l'ensemble du projet (aménagement et constructions) est connu lors de la demande, il est inutile d'exiger un permis d'aménager un lotissement » (Le permis de construire et les autorisations d'urbanisme : l'essentiel de la réforme, DGUHC, consultable à l'adresse : http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/brochure_complete.pdf.)” (cité par J. Trémeau dans sa note précitée).

146. Cette position de principe appelle toutefois une nuance d'importance.

147. Cette nuance résulte notamment de l'arrêt *Buiret-Fedit* de 2013³². Dans cette affaire, un permis de construire avait été délivré au propriétaire du terrain pour des logements collectifs, avant que le terrain soit divisé. A l'occasion d'un recours contre ce permis de construire avait été invoqué le moyen tiré de l'illégalité de cette autorisation au regard de la réglementation des lotissements, les requérants estimant que le propriétaire aurait dû solliciter une autorisation de lotir. Le Conseil d'Etat rejette ce moyen :

« 3. Considérant, toutefois, qu'il est constant que la division, résultant de la cession de l'une des parcelles, est intervenue postérieurement à la délivrance du permis de construire attaqué, le 15 septembre 2008 ; que, par suite, le moyen, soulevé devant les juges du fond, tiré de ce que la société pétitionnaire aurait dû solliciter l'attribution d'un permis d'aménager ou que le permis de construire ne pouvait être délivré en l'absence de la déclaration préalable prévue par l'article L. 442-3 du code de l'urbanisme, était inopérant ; que, dès lors, il y a lieu de substituer ce motif au motif erroné retenu par l'arrêt attaqué, dont il justifie sur ce point le dispositif ; »

148. Les conclusions du rapporteur public (suivies en l'occurrence) expliquaient que :

*« Il est en effet constant que la parcelle supportant la maison d'habitation n'avait pas été cédée avant la délivrance du permis, la cour relevant seulement qu'il était prévu de procéder à cette division avant le début des travaux autorisés par le permis. **Nous ne voyons pas, dans ces conditions, comment le non-respect d'une formalité applicable à la division foncière qu'est le lotissement pourrait rejaillir sur la légalité du permis lui-même. Nous ne sommes pas dans le cas où la division a précédé la délivrance du permis et où, de ce fait, le permis ne peut être légalement délivré sans que la procédure de lotissement ait été préalablement mise en œuvre** (CE, Section, 17 décembre 1982, E... et autres, n° 37435, au Rec.). Le cas échéant, nous pouvons être dans celui du permis de construire valant division (art. R. 431-24), dont on sait qu'il se distingue du lotissement en raison notamment de l'ordre chronologique des opérations. Dans le cas du lotissement, le terrain est divisé en vue*

³² CE, 20 février 2013, *Buiret-Fedit*, n° 345728, AJDA 2013, p. 1469.

de l'obtention future de permis de construire. Dans le cas du permis valant division, la division projetée est réalisée entre la délivrance du permis et l'achèvement des bâtiments. Mais tel n'était pas le moyen articulé devant la cour. Précisons que l'exclusion du régime du lotissement dans notre cas ne nous paraît pas soulever de difficulté. Dans le cadre de l'instruction de la demande de permis, l'autorité administrative a pu s'assurer que la construction projetée respectait les prescriptions d'urbanisme applicables compte tenu de l'ensemble de la parcelle d'assiette. A défaut d'appliquer le régime du permis valant division, c'est la vente postérieure qui pouvait, le cas échéant, être regardée comme une division constitutive d'un lotissement et faire l'objet d'une opposition à déclaration préalable, s'il y avait lieu³³ ».

149. Cet arrêt a reçu des interprétations plus ou moins nuancées.
150. Comme le relevait Jérôme Trémeau (AJDA 2013 p. 1469), il aurait pu en être tiré la conclusion selon laquelle la délivrance du permis avant la division suffit à exclure la qualification de lotissement³⁴.
151. Mais cette conclusion serait hâtive. Ainsi qu'il ressort des conclusions du rapporteur public, la délivrance antérieure d'un permis peut révéler l'intention de bâtir sur le lot vendu et caractériser une opération de lotissement.
152. En effet, tout d'abord, dans une configuration similaire, il avait déjà été jugé que la délivrance d'un permis de construire antérieurement à la division du terrain n'empêchait pas la qualification de lotissement³⁵, dès lors que, au moment de la vente, la construction autorisée n'est pas entamée ou achevée.

³³ On notera d'ailleurs que l'article R. 442-1 du code de l'urbanisme applicable excepte du champ des lotissements les divisions dites « primaires », c'est-à-dire les divisions par ventes au profit d'une personne qui a déjà obtenu un permis de construire un ou plusieurs immeubles d'habitation collectifs, comme en l'espèce. De surcroît, le décret du 28 février 2012 prévoit désormais une régularisation possible par le biais de la demande de permis. La fiche technique du ministère en charge de l'urbanisme « Les lotissements à partir du 1 mars 2012 » indique clairement que, lorsque l'acquéreur d'un terrain issu d'une division non déclarée a obtenu un permis de construire, il est inutile d'exiger qu'il accomplisse la formalité oubliée ; cette formalité vise en effet à le protéger, en lui garantissant la cristallisation des droits à construire pendant 5 ans.

³⁴ « L'arrêt du 20 février, en considérant qu'il suffit que la construction ait été autorisée, indépendamment de son achèvement, pour que l'opération bénéficie de la dispense du lotissement, ne ferait que prolonger l'idée selon laquelle le droit de l'urbanisme n'a pas vocation à régir la division du bâti (sous la seule réserve de l'article L. 111-5-1). »

³⁵ Jérôme Trémeau, dans sa note sous l'arrêt Buiret-Fedit (préc.) le rappelait : « la jurisprudence antérieure, résultant d'un arrêt du Conseil d'Etat du 21 août 1996, *Ville de Toulouse* (req. n° 137834, Lebon ; BJD 1996. 404, concl. J. Arrighi de Casanova), avait au contraire tendance à considérer qu'une division opérée dans la foulée de la délivrance d'un permis de construire formait avec celui-ci un ensemble, constitutif d'un lotissement. Comme l'expliquait le commissaire du gouvernement, « il y a lotissement si la division précède ou accompagne la réalisation d'une opération de construction », seul le morcellement intervenant après la réalisation de l'opération échappant au champ d'application de l'autorisation de lotir. Confirmant l'idée selon

153. Ensuite, dans l'arrêt *Buiret Fedit*, le Conseil d'Etat n'était amené à se prononcer que sur la légalité du permis, non sur la soumission de la division postérieure au régime du lotissement. Or, la délivrance du permis elle-même ne pouvait pas être soumise à la réglementation du lotissement car à la date de sa délivrance, la division n'était pas intervenue et aucune opération de lotissement ne pouvant en conséquence être constaté³⁶. Une autre raison aurait pu justifier cette décision, et qui aurait consisté à assimiler l'opération à une division primaire. Ce au regard d'une réponse ministérielle affirmant que l'article R. 442-1 a est applicable à tout bénéficiaire du permis, que celui-ci en ait fait la demande initiale ou qu'il ait obtenu le transfert d'un permis déjà délivré (Rép. Min. à S. Huygues, n° 41893 JOAN 6 avril 2010 p. 4048). Le régime de la division primaire pourrait donc être appliqué dans le cas où le titulaire du permis est le propriétaire qui envisage de le transférer, à condition toutefois que la division foncière soit opérée après l'intervention de la décision opérant le transfert³⁷. Or aucun transfert n'était intervenu dans l'affaire *Buiret-Fedit*.

154. Ainsi, il nous semble qu'il faille retenir de la jurisprudence *Buiret-Fedit*, comme le rappelle V. Legrand³⁸, que si l'antériorité de la délivrance d'un permis de construire par rapport à la division n'avait pas pour effet de remettre en cause la qualification de lotissement à l'égard de la division", celle-ci ne suppose "plus d'être précédée d'une autorisation spécifique" (V. Legrand, Le lotissement à l'heure de la sobriété foncière : plaider pour la création d'une division-densification, RDI 2023, p. 332).

155. Dit autrement, dans le cas où la délivrance d'un permis précède la division foncière :

- le permis n'a pas à être précédé d'un permis d'aménager ou d'une déclaration préalable de lotissement ;
- mais la division foncière est néanmoins susceptible d'être regardée comme une opération de lotissement, dès lors que les constructions ne sont pas entamées ou pas

laquelle l'obtention d'un permis de construire préalablement à une division n'interdit pas la qualification de lotissement, l'autorité réglementaire a jugé nécessaire de prévoir expressément (art. R. 442-1 a) que la division primaire, consistant justement en l'obtention d'un permis de construire avant la division, échappe à la réglementation du lotissement. C'est donc bien qu'un tel montage relève par nature du champ du lotissement. Cette même logique conduisait, avant la modification de l'article R. 431-24, à placer une opération sous l'égide du permis de construire valant division, dès lors que l'intention de diviser était caractérisée dès le stade de l'autorisation (CE 8 févr. 1999, *Commune de La Clusaz*, BJD 1999. 127, concl. L. Touvet)".

³⁶ Dans la même logique, en lotissement déclaré, la jurisprudence *Les Guarriguettes* exclut l'application du régime du lotissement et en particulier le bénéfice de la cristallisation des règles d'urbanisme lorsque le permis est intervenu avant que la division foncière ait été réalisée.

³⁷ V. en ce sens : PE Durand La nouveau régime des divisions dites primaires, BJD 2013, p. 16.

³⁸ V. Legrand, Le lotissement à l'heure de la sobriété foncière : plaider pour la création d'une division-densification, RDI 2023, p. 332.

achevées lorsqu'elle intervient. Ce qui pose la question de la nécessité d'une éventuelle régularisation et/ou de sanctions.

156. Toutefois, si la position affirmée par la doctrine administrative dans la réponse ministérielle Huygues précitée était confirmée, l'intervention du transfert partiel avant la division foncière permettrait d'écarter l'application du régime du lotissement. Resteraient alors trois points à éclaircir :

- l'assimilation de l'opération à une division primaire supposerait-elle que les conditions de l'article R. 442-1 a soient remplies et qu'en particulier l'assimilation soit exclue lorsque l'opération porte sur l'édification d'une maison individuelle ? On voit mal a priori qu'il en soit autrement ;
- l'assimilation serait-elle complète en ce qu'elle conduirait transposer la jurisprudence *SCI du 3 rue Jules Gautier* de 2020 précitée c'est-à-dire à considérer que les deux terrains issus de la division continuent de former une seule unité foncière jusqu'à l'achèvement des travaux ; de sorte qu'en dépit de la scission du permis en deux (ou plusieurs) autorisations et d'une division foncière, la légalité de l'ensemble du projet continuerait d'être appréciée au regard du terrain d'assiette d'origine ? Comme il a été souligné plus haut, une réponse positive rendrait sans objet tant l'exigence de divisibilité que celle d'un permis modificatif ; mais maintiendrait une indissociabilité des différentes parties du projet jusqu'à l'achèvement ;
- également, dans la mesure où l'arrêt *SCI du 3 rue Jules Gautier* a été rendu au visa de l'article R. 151-21, pourrait-on considérer que certaines règles du PLU, en raison de leur objet, s'opposeraient à une appréciation globalisée ?

En définitive :

-si le transfert partiel intervient après la division foncière, la division foncière est susceptible d'être regardée comme une opération de lotissement, quel que soient le nombre de lots créés et l'existence ou non d'équipements communs ;

-si le transfert partiel intervient avant la division foncière, il paraît possible d'assimiler l'opération dans son ensemble à une division primaire mais l'étendue de cette assimilation nécessiterait d'être précisée au regard des évolutions jurisprudentielles récentes

157. L'assimilation à une division primaire, si elle permettait d'échapper à la critique d'une violation de la réglementation du lotissement, soulèverait toutefois des difficultés :

- d'une part, elle imposerait une forme de solidarité entre le titulaire initial du permis et le(s) bénéficiaire(s) du(des) transfert(s) partiel(s) dès lors que jusqu'à l'achèvement des travaux, le régime des travaux serait apprécié au regard de l'unité foncière d'origine ; il s'agirait en quelque sorte du « prix à payer » pour contourner en particulier l'obstacle de l'indivisibilité ;
- d'autre part, comme il a été relevé ci-dessus, l'étendue de l'assimilation au régime de la division primaire serait incertaine et en cas d'impossibilité d'appliquer ce régime (projet portant sur une maison individuelle) se présenterait à nouveau l'écueil de la réglementation du lotissement ; outre que, même dans le cas où l'assimilation serait possible, il n'est pas exclu que des règles du PLU s'opposent à une application globalisée, ce qui ferait ressurgir la question de la divisibilité comme condition au transfert partiel ;
- enfin, si risque d'application du régime du lotissement il y a, ce risque existe que le projet faisant l'objet du transfert partiel soit divisible ou non puisqu'il peut y avoir lotissement par la seule division d'un terrain destiné à être bâti ; ce n'est donc pas seulement en cas de projet indivisible que la question d'une assimilation du transfert partiel à une division primaire peut se poser : ce qui remettrait en question la possibilité de considérer que, dans l'hypothèse d'un projet divisible, le transfert partiel aboutit à deux permis complètement autonomes ; avec là encore les limites possibles à l'assimilation (si la partie du permis transférée porte sur une maison individuelle), et les risques de qualification de l'opération dans son ensemble d'opération de lotissement, ce qui pose à nouveau la question de la pertinence de la qualification de lotissement pour les opérations de division foncière non accompagnées de travaux d'équipement³⁹. Reste que ce n'est pas le transfert partiel lui-même mais la division foncière qui peut, le cas échéant, soulever la question de l'application du régime du lotissement.

158. Cela étant, si l'on considère que, dans certains cas, l'opération dans son ensemble est susceptible d'être qualifiée de « lotissement », cette circonstance plaide là encore en faveur de l'abstraction des limites séparatives issues de la division pour l'appréciation du respect des règles d'urbanisme applicables à chaque partie du projet résultant du transfert partiel, dès lors que le Conseil d'Etat a considéré qu'en application de l'article R. 151-21, « si les règles d'un plan local d'urbanisme relatives à l'implantation des constructions par rapport aux limites séparatives s'appliquent à l'ensemble des constructions d'un lotissement dans leurs relations avec les parcelles situées à l'extérieur du périmètre de ce lotissement, elles ne sont pas, sauf prescription contraire du plan, applicables à l'implantation des constructions à l'intérieur de ce périmètre » (*CE, 9 avr. 2015, n° 372011, Cne Tassin-la-Demi-Lune, BJD* 4/2015, p. 260, *concl. R. Decout-Paolini, obs. J. T. ; RDI* 2015, p. 314, *note P. Soler-*

³⁹ V. N. Foulquier, Les lotissements sans travaux dans les secteurs protégés, Les Dossiers Urbanisme et Aménagement, n° 59, avril 2024, p. 41.

Couteaux ; Constr.-Urb. 2015, comm. 88, note P. Cornille ; JCP N 2015, n° 1110, comm. D. Gillig ; JCP A 2015, n° 29, n° 2237, note G. Chaineau).

159. EN CONCLUSION, EN L'ETAT ACTUEL DU DROIT :

1°) Le transfert partiel du permis de construire entraîne un éclatement du permis de construire initial en deux (ou plusieurs) permis distincts.

2°) Lorsque le projet objet du permis transféré est divisible :

- les permis issus du transfert sont autonomes sur leurs périmètres respectifs ;
- il n'y a pas lieu de tenir compte de la (ou les) division(s) foncière(s) qui accompagne(nt) le transfert partiel pour l'appréciation des règles d'urbanisme applicables : les permis issus du transfert restent régis par les seules règles appliquées au permis initial ;
- du point de vue de la réglementation des lotissements, lorsque, comme c'est le cas le plus courant, une division foncière accompagne le transfert partiel :
 - si la division foncière intervient après l'achèvement des travaux : cette division foncière ne peut caractériser une opération de lotissement ;
 - si, en revanche, la division foncière intervient avant achèvement des travaux, la question peut se poser de la qualification de lotissement et surtout des conséquences de cette qualification si aucune autorisation de lotissement n'est sollicitée et obtenue ;
 - sauf à considérer, si le transfert partiel précède la division foncière, que l'opération est assimilable à une division primaire, mais avec toutes les interrogations soulevées par une telle assimilation, non seulement sur son principe (dès lors que par hypothèse le permis initial n'aura pas été sollicité dans ce cadre) mais aussi sur ses conséquences au regard de l'application des règles d'urbanisme.

3°) Lorsque le projet objet du permis est indivisible :

- l'indivisibilité semble a priori faire obstacle au transfert partiel ;
- cet obstacle ne paraît toutefois pas insurmontable au regard du fondement des principes applicables à l'instruction des projets indivisibles qui est de garantir à l'administration une appréciation d'ensemble d'un projet dont les différentes parties

conditionnent la légalité des autres : il « suffit », pour ce faire, de considérer que la légalité des permis issus du transfert continuera d'être appréciée, jusqu'à l'achèvement des travaux, au regard du périmètre d'origine du permis ; la possible assimilation de l'opération associant transfert partiel et division foncière à une division primaire (lorsque le transfert partiel intervient avant la division foncière), ne fait que conforter une telle position au regard de la jurisprudence récente *SCI du 3 rue Jules Gautier*.

Certes, il en résulterait une forme de solidarité entre les différentes parties du projet « éclatées » en conséquence du transfert partiel, et entre les différents détenteurs des permis issus de la scission du permis initial (*V. infra*) : c'est à ce prix que le transfert partiel peut être admis en cas de projet indivisible. Une convention entre le titulaire initial du permis et le(s) bénéficiaire(s) d'un transfert partiel devrait en pareille hypothèse régler les conséquences de cette solidarité, du point de vue du dépôt de permis modificatifs ou encore pour la déclaration d'achèvement et de conformité des travaux.

Pour des raisons de sécurité juridique, il conviendrait toutefois que cette analyse soit confortée/confirmée par un texte.

Cela étant, on peut s'interroger, dans ce cas, sur l'intérêt de recourir au transfert partiel plutôt que de se placer dans le cadre du permis conjoint.

Dans ces conditions, il faut bien admettre que les hypothèses où le transfert partiel est possible et présente un intérêt sont assez limitées...

V – Les conséquences fiscales

160. Le transfert de permis a pour conséquence de transférer les prescriptions attachées au permis, la responsabilité de la construction ainsi que celle du paiement des taxes (taxe d'aménagement et redevance d'archéologie préventive) du titulaire initial au nouveau bénéficiaire de l'autorisation d'urbanisme. C'est vrai tant pour le transfert global que le transfert partiel

161. Comme indiqué en introduction, le transfert partiel faisait jusqu'en 2020 l'objet de dispositions fiscales *lato sensu* dans le code de l'urbanisme (art. L. 331-6 t R. 333-7) et le code du patrimoine (art. L. 524-8), pour respectivement la taxe d'aménagement et la redevance d'archéologie préventive. Elles ont été transférées dans le code général des impôts, en application de l'article 155 de la loi de finances pour 2021 (1). Mais ce changement s'est accompagné d'une perte : le CGI ne reprend pas toutes les dispositions du Code de l'urbanisme et semble laisser un flou juridique autour du paiement de la taxe d'aménagement lors du transfert, total ou partiel, du permis de construire pour les projets importants (2).

A – Le régime fiscal des transferts portant sur des projets de moins de 5000 m²

162. En effet, concernant la taxe d'aménagement (Art. 1635 quater F) ainsi que la redevance d'archéologie préventive (Art. 235 ter ZG), dont le régime est calqué sur celui de la taxe d'aménagement, « le fait générateur des taxes est, selon le cas, la date de délivrance de l'autorisation de construire ou d'aménager, celle de la délivrance du permis modificatif, celle de la naissance d'une autorisation tacite de construire ou d'aménager, celle de la décision de non-opposition à une déclaration préalable ».
163. Par ailleurs, les personnes redevables de la taxe d'aménagement sont les personnes bénéficiaires des autorisations d'urbanisme à la date d'exigibilité de celle-ci (Art. 1635 quater C).
164. Or, l'ordonnance de 2022 a décalé la date d'exigibilité de la taxe d'aménagement. Dorénavant, selon l'article 1635 quater G, la taxe d'aménagement est exigible soit à la date d'achèvement des travaux imposables, autrement dit à la date de réalisation définitive des opérations, soit à la date du PV constatant l'achèvement. Il existe donc de nouvelles obligations déclaratives (article 1635 quater P du CGI et articles 344 N et suivants annexe 3 du CGI). Le nouveau titulaire de l'autorisation d'urbanisme doit déclarer, dans les quatre-vingt-dix jours qui suivent l'achèvement des travaux, les éléments nécessaires au calcul de la taxe d'aménagement sur l'espace **"Gérer mes biens immobiliers" (GMBI)** sur le portail fiscal impots.gouv.fr.
165. Dans l'hypothèse d'un transfert total ou partiel d'un permis de construire, le redevable de la taxe d'aménagement ainsi que de la redevance d'archéologie préventive sera donc le bénéficiaire du transfert de permis.
166. Dès lors que le transfert partiel du permis se traduit par son éclatement en plusieurs permis, que leur assiette soit une partie du terrain initial ou qu'elle reste, jusqu'à l'achèvement des travaux, le terrain initial dans sa globalité, il n'y a pas de solidarité entre les acteurs du transfert (les bénéficiaires et le cas échéant le titulaire initial s'il en a gardé une partie).
167. En effet, seul l'article 1929 al. 4 b) du CGI prévoyait une solidarité au paiement de la taxe local d'équipement entre *« les titulaires successifs de l'autorisation de construire ainsi que leurs ayants cause »*. Mais il a été abrogé en 2013. Et depuis, *l'article L. 331-25 du Code de l'urbanisme prévoit seulement une solidarité pour le paiement de la taxe d'aménagement entre « les établissements qui sont garants de l'achèvement de la construction » et entre « les époux et les partenaires liés par un pacte civil de solidarité »*⁴⁰. (Maintenant art. 1691bis CGI pour la solidarité entre époux ; art. 1691 bis A CGI pour la solidarité des établissements).

⁴⁰ Ibid., p. 120.

168. Par ailleurs, le recouvrement de la taxe fait toujours l'objet de l'émission de deux titres de perception correspondant à deux fractions égales à la moitié de la somme totale à acquitter, ou de l'émission d'un titre unique lorsque le montant n'excède pas 1 500 €.
169. Mais les modalités d'émission des titres ont été modifiées par l'ordonnance n°2022-883 du 14 juin 2022 (Art. 1679 octies du CGI) qui a sécurisé et simplifié les modalités de déclaration et de recouvrement de la taxe d'aménagement et par conséquent de la redevance d'archéologie préventive.
170. Depuis le 1^{er} janvier 2023, le premier titre est émis à compter de quatre-vingt-dix jours après la date d'exigibilité de la taxe, autrement dit **après l'achèvement des travaux**, et le second titre est émis six mois après la date d'émission du premier titre. Alors qu'auparavant, ils étaient respectivement émis douze et vingt-quatre mois **après la date de délivrance de l'autorisation** de construire ou d'aménager, la date de la décision de non-opposition ou la date à laquelle l'autorisation est réputée avoir été accordée.
171. Par conséquent, la recodification ne reprend pas les précisions concernant les cas de modification apportée au permis de construire. L'ancien article L.331-24 du Code de l'urbanisme précisait en effet que :
- « En cas de modification apportée au permis de construire ou d'aménager ou à l'autorisation tacite de construire ou d'aménager, le complément de taxe dû en échéance unique fait l'objet d'un titre de perception émis dans le délai de douze mois à compter de la date de la délivrance du permis modificatif ou de l'autorisation réputée accordée. »*
172. Ce changement permet en effet à l'administration fiscale d'évaluer le montant des taxes d'un projet achevé et évite ainsi les recalculs, les remboursements ainsi que l'annulation et l'émission de plusieurs titres de perception.
173. Ces nouvelles modalités de déclaration et de perception de la taxe d'aménagement rendaient donc superflu l'ancien article L. 331-26 du code de l'urbanisme qui précisait quelle était la personne redevable de la taxe d'aménagement en cas de transfert de l'autorisation, qu'il soit total ou partiel. C'est pourquoi celui-ci n'a pas été repris dans le CGI.
174. L'ordonnance de 2022 a donc permis de simplifier et de sécuriser le système de perception de la taxe d'aménagement pour les projets immobiliers.

175. Sauf que cela n'est pas si clair pour les constructions de plus de 5000 m².
176. En effet, il existe des modalités de déclaration et de perception particulières en cas de construction supérieure ou égale à 5 000 m². Selon l'article 1635 quater P du CGI, le redevable doit verser des acomptes de taxe d'aménagement et déclarer les éléments nécessaires à l'établissement de ceux-ci avant le septième mois qui suit celui de la délivrance de l'autorisation d'urbanisme.
177. Et selon l'art. 1679 nonies du CGI :
“Le redevable de la taxe d'aménagement verse alors un premier acompte dont le montant est égal à 50 % du montant de la taxe d'aménagement, puis un second acompte dont le montant est égal à 35 % du montant de la taxe d'aménagement”. “La taxe d'aménagement retenue pour le paiement des acomptes est calculée en retenant les caractéristiques présentées par la construction à la date du fait générateur.”

“Les premier et second acomptes sont exigibles respectivement le neuvième et le dix-huitième mois suivant celui de la délivrance de l'autorisation d'urbanisme.”
178. Ces dispositions visent à permettre aux collectivités locales d'éviter d'avoir à avancer les frais de construction des aménagements et équipements publics nécessaires aux grands projets immobiliers. Elles sécurisent les ressources fiscales des collectivités locales qui n'auront pas trop à attendre avant de percevoir ces recettes.
179. Certes, « si le montant de ces acomptes est supérieur au montant de la taxe d'aménagement effectivement due à l'achèvement des travaux, l'excédent sera alors restitué ».
180. Le redevable devra donc refaire une déclaration après l'achèvement des travaux pour que l'administration fiscale évalue le montant de la taxe d'aménagement réellement due et, le cas échéant, restitue l'excédent. Et ce, qu'importe qu'il y ait eu modification ou transfert de permis. En effet, ni l'article 1679 nonies du CGI ni aucun autre article du CGI ou du code de l'urbanisme ne précise les modalités de recouvrement de la taxe d'aménagement en cas de modification ou de transfert total ou partiel de permis. Au contraire, l'ordonnance de 2022 a pour objectif de rapprocher la déclaration des éléments nécessaires à l'établissement des taxes d'urbanisme et la déclaration des changements fonciers prévues à l'article 1406 I du CGI (changements de consistance ou d'affectation des propriétés bâties et non bâties), puisque qu'elles doivent se faire au même moment, via le même service et dans les mêmes conditions.

En cas de transfert de permis d'un ensemble immobilier de plus de 5000 m ² , le titulaire initial de l'autorisation d'urbanisme devra donc attendre l'achèvement des travaux pour
--

être remboursé des éventuels acomptes qu'il aurait déjà versés. Ce qui peut être lourd pour les bénéficiaires initiaux des autorisations d'urbanisme qui cèderaient justement leur permis de construire pour des raisons financières.

Et en voulant gagner en sécurité juridique, le législateur en a peut-être recréé dans le cas où l'administration continuerait à annuler et délivrer des titres de perception en cas de transfert ou de modification de permis. Un ajout au sein de l'article 1679 nonies du CGI ou la création d'un nouvel article du CGI reprenant finalement les anciennes dispositions de L.331-24 du code de l'urbanisme pour les constructions de plus de 5000 m² pourraient être envisagés.

VI – Les suites du transfert partiel

181. Les suites du transfert sont multiples. Parmi celles-ci, il faut distinguer celles qui concernent le transfert lui-même et celles qui portent sur le permis transféré.

A – Le retrait du transfert

182. Comme tout acte administratif créateur de droits, la décision attestant le transfert partiel d'un permis de construire est susceptible de retrait, à la condition qu'elle soit illégale, dans un délai de 4 mois à compter de sa signature, en application de la jurisprudence *Ternon* de 2021 et du code des relations du publics et de l'administration.

183. En effet, la décision de transfert, global ou partiel, d'un permis n'entre pas dans le champ d'application de l'article L. 424-5 du code de l'urbanisme.

184. Selon cet article,

« La décision de non-opposition à une déclaration préalable ou le permis de construire ou d'aménager ou de démolir, tacite ou explicite, ne peuvent être retirés que s'ils sont illégaux et dans le délai de trois mois suivant la date de ces décisions. Passé ce délai, la décision de non-opposition et le permis ne peuvent être retirés que sur demande expresse de leur bénéficiaire.

La délivrance antérieure d'une autorisation d'urbanisme sur un terrain donné ne fait pas obstacle au dépôt par le même bénéficiaire de ladite autorisation d'une nouvelle demande d'autorisation visant le même terrain. Le dépôt de cette nouvelle demande d'autorisation ne nécessite pas d'obtenir le retrait de l'autorisation précédemment délivrée et n'emporte pas retrait implicite de cette dernière ».

185. Comme on le constate, cet article ne vise aucunement les transferts de permis ; le retrait de ceux-ci suit donc le droit commun.

B – Le contentieux du transfert

186. Les dispositions L. 600-1 et R. 600-1 du code de l'urbanisme ignorent le transfert de permis, global et partiel. Le transfert est un oublié des multiples réformes du contentieux de l'urbanisme.
187. Deux tendances jurisprudentielles ont réagi à cet oubli. Certaines juridictions appliquent au recours en annulation contre la décision de transfert de permis les règles du contentieux des autorisations d'urbanisme. D'autres font le choix de prendre la décision de transfert comme un acte en soi, distinct de l'objet du transfert : le permis et donc de ne pas lui appliquer les articles L. 600-1 et suivants du code de l'urbanisme.
188. Dans le premier sens, on peut citer l'arrêt de la Cour administrative d'appel de Nantes de 2016, rendu à propos d'un transfert global mais transposable à un transfert partiel. Cette Cour a appliqué les exigences de l'article R. 600-1 du code de l'urbanisme au recours en annulation contre une décision de transfert, c'est-à-dire en a soumis la recevabilité à la notification du recours. Pour ce faire, la Cour a repris un considérant de principe du Conseil d'Etat concernant cet article, selon lequel « ces dispositions visent, dans un but de sécurité juridique, à permettre au bénéficiaire d'une autorisation d'urbanisme, ainsi qu'à l'auteur de cette décision, d'être informés à bref délai de l'existence d'un recours contentieux dirigé contre elle ». La Cour en a ensuite déduit « que, dans le cas où un permis de construire est transféré, la notification du recours contentieux au dernier bénéficiaire de ce permis, ainsi qu'à son auteur, suffit dès lors à satisfaire à la condition posée par l'article R. 600-1 »⁴¹.
189. La Cour administrative d'appel de Marseille a quant à elle tenu une autre position à propos de l'article L. 600-1-2 du code de l'urbanisme qui renforce les conditions de l'intérêt à agir, en exigeant que « la construction, l'aménagement ou le projet autorisé [soient] de nature à affecter directement les conditions d'occupation, d'utilisation ou de jouissance du bien qu'elle détient ou occupe régulièrement ou pour lequel elle bénéficie d'une promesse de vente, de bail, ou d'un contrat préliminaire mentionné à l'article L. 261-15 du code de la construction et de l'habitation ». Selon la Cour, la commune qui avait accordé le permis attaqué ne pouvait « utilement se prévaloir des dispositions de l'article L. 600-1-2 du code de l'urbanisme qui ne s'appliquent qu'aux permis de construire, de démolir ou d'aménager et non aux dispositions portant transfert de permis de construire qui n'emportent de modification de l'autorisation qu'au regard de son titulaire »⁴².
190. Le Conseil d'Etat ne s'est pas prononcé sur l'applicabilité des articles L. 600-1 du code de l'urbanisme au transfert partiel ou global du permis. Mais comme celui-ci a pour politique de faire bénéficier les porteurs de projet de la plus grande sécurité

⁴¹ CAA Nantes, 1^{er} mars 2016, n° 14NT02566.

⁴² CAA Marseille, 15 oct. 2019, n° 18MA02749.

juridique, certes dans les limites des textes législatifs, comme l'illustre l'extension, par l'arrêt *Commune de Grabels* de 2021⁴³, de la technique du sursis à statuer, en vue d'une régularisation, aux déclarations d'utilité publique portant modification d'un plan local d'urbanisme, il ne serait pas surprenant qu'il fasse le choix de transposer tous les dispositifs favorables aux titulaires d'autorisation d'urbanisme, multipliés par le législateur aux articles L. 600-1 et suivants du code de l'urbanisme, aux transferts de permis.

191. Ceci dit, une clarification textuelle serait bienvenue.

Une réforme législative serait nécessaire pour préciser si les articles L. 600-1 et suivants s'appliquent ou non au transfert partiel du permis

C – La modification du permis transféré

192. Conformément aux deux approches du transfert partiel présentées ci-dessus, le régime de la modification du permis transféré n'est pas unique.

193. Quand le transfert aboutit à un éclatement du permis à deux ou plusieurs autorisations qui ont chacune un terrain d'assiette propre, en raison de la divisibilité du projet initial, chaque PCM peut être demandé isolément et instruit au regard des règles applicables sur sa parcelle.

194. Si l'on admettait que le transfert puisse porter sur un projet indivisible et qu'il aboutirait alors à un éclatement du permis en deux ou plusieurs autorisations qui, en raison de l'indivisibilité du projet, auraient pour terrain d'assiette celui du permis d'origine jusqu'à l'achèvement des travaux, alors l'obtention du PCM devrait à notre sens se faire au regard des règles applicables à ce terrain pris dans sa globalité, même si chaque bénéficiaire pourrait demander de façon autonome un PCM, ce qui impliquerait une convention préalable afin d'éviter qu'un des bénéficiaires épuise, sans l'accord des autres, les droits à construire sur le terrain.

D – La caducité du permis transféré

195. Le transfert n'interrompt pas le délai de caducité du permis. Si celui-ci a été transmis alors que les travaux n'ont pas commencé et qu'après le transfert, le nouveau titulaire ne les engage pas avant l'expiration du délai de 3 ans, à compter de la délivrance du permis, celui-ci devient caduc. Il en va de même en cas d'interruption des travaux pendant un an.

⁴³ CE, 9 juill. 2021, n° 437634, *Cne de Grabels* : *Rec. CE* 2021 ; *DUA* 49/2021, p. 17, obs. N. Foulquier ; *RD imm.* 2021, p. 537, chron. R. Hostiou.

196. Cette solution a été consacrée par la Cour administrative d'appel de Nantes en 2016 et elle est très orthodoxe au regard de la nature du transfert⁴⁴. Comme celui-ci n'est qu'une modification du titulaire du permis, il ne peut avoir d'effet sur la validité du permis, qui change de mains avec « ses défauts et qualités ».
197. Cela étant, dans la mesure où le transfert partiel entraîne une scission du permis d'origine en deux ou plusieurs permis, la caducité n'affecte que la partie du permis qui n'aura pas été mise en œuvre dans le délai de 3 ans ou dont les travaux auront été interrompus pendant plus d'une année. Elle est sans conséquence sur la validité des autres autorisations nées du transfert.
198. Si le transfert partiel porte sur un projet divisible, cette caducité « partielle » est sans conséquence, sur les autres parties du projet, les permis issus du transfert partiel étant autonomes.
199. En revanche, si l'on admettait que le transfert partiel puisse porter sur un projet indivisible, dans les conditions exposées ci-dessus, la caducité « partielle » serait problématique. En effet, dès lors que jusqu'à l'achèvement de l'ensemble des travaux, la conformité aux règles d'urbanisme s'apprécierait au regard du projet d'ensemble sur l'unité foncière d'origine, la non réalisation d'une partie de ce projet rejaillirait sur la conformité de l'ensemble. D'où l'importance de régler par convention entre les différentes parties le calendrier de réalisation des travaux et les conséquences de la défaillance de l'une d'elles, comme en cas de permis conjoint.

E – L'achèvement des travaux

200. Là encore, selon les hypothèses de transferts partiels présentées ci-dessus, le régime de l'achèvement des travaux serait susceptible de varier.
201. Quand le transfert aboutit à un éclatement du permis à deux ou plusieurs autorisations qui ont chacune un terrain d'assiette propre, en raison de la divisibilité du projet initial, le régime de l'achèvement des travaux est celui de droit commun : chaque projet est autonome.
202. En revanche, si l'on admettait, dans le cadre d'un transfert partiel portant sur un projet indivisible, que le transfert aboutit à un éclatement du permis en deux ou plusieurs autorisations qui ont pour terrain d'assiette celui du permis transféré, alors l'appréciation de la conformité des travaux se ferait au regard de l'ensemble du projet initial et des règles applicables à l'unité foncière d'origine. D'où l'intérêt d'une convention entre les titulaires de ces autorisations afin qu'ils s'engagent, sous peine d'engager leur responsabilité contractuelle les uns envers les autres, à réaliser les travaux qui lui incombent.

⁴⁴ CAA Nantes, 1^{er} mars 2016, n° 14NT02566.

203. En conclusion, sur les principaux aspects du régime de la mise en œuvre du permis partiellement transféré :

- la première configuration est celle dans laquelle le projet est divisible : cette divisibilité permet d'assurer une autonomie de chaque partie du projet une fois le transfert opéré. Le permis est en effet éclaté en deux autorisations distinctes, assises sur deux terrains d'assiette distincts. Dans ces conditions, les titulaires des permis portant sur les différentes parties du projet peuvent librement gérer la mise en œuvre du permis dont ils sont détenteurs (en particulier pour le dépôt d'un permis modificatif) et ne sont responsables, que pour leur partie du projet, de la conformité. De même, la non réalisation par l'un des titulaires du permis de la partie du projet dont il est responsable n'entraîne la caducité que de la seule partie du permis qu'il détient (CAA Marseille, 22 avril 1999, *Bracco*, n° 97MA00647). Ce qui n'empêche pas les titulaires de chacune des parties du permis d'organiser contractuellement les conditions de la mise en œuvre respective de chacune de celles-ci.

- la deuxième configuration est celle dans laquelle le projet est indivisible : contrairement à ce que la doctrine administrative affirmait en 2015, cette circonstance ne nous paraît pas faire obstacle au transfert partiel. En revanche, elle implique de considérer, dans la même logique que la jurisprudence du Conseil d'Etat relative à la division primaire (CE, 12 novembre 2020, SCI du 3 rue Jules Gautier, n° 421590), que les deux terrains issus de la division de l'unité foncière qui accompagne le transfert continuent à former une seule unité foncière jusqu'à l'achèvement des travaux ; ce, notamment, en cas de dépôt d'une demande de permis modificatif sur l'une des parties du projet mais aussi pour le contrôle de la conformité de ce projet qui restera examiné dans son ensemble ; également, la non réalisation par l'un des titulaires du permis de la partie du projet dont il est responsable peut entraîner la non conformité du permis dans son ensemble (et exposer à des sanctions pénales pour réalisation de travaux sans permis), sauf à solliciter un permis modificatif permettant de sortir la partie de l'unité foncière où devait être réalisée cette partie du projet du terrain d'assiette du permis, et sous réserve que cette modification ne modifie pas la nature même du projet. Ce schéma suppose pour les titulaires de chaque partie du permis de prendre certaines précautions pour s'assurer que les conditions de mise en œuvre de chaque partie du projet n'ait pas d'incidence négative sur l'autre partie. En pratique d'ailleurs, il est fréquent que soit conclue une convention de transfert qui organise les conditions de ce transfert. Dans ces conditions, on ne peut qu'à nouveau s'interroger sur l'intérêt de recourir au transfert partiel dans ce cas de figure plutôt que de se placer dans le cadre du permis conjoint ; en dépit de ce qu'en cas de transfert partiel, chaque bénéficiaire du transfert partiel est identifié comme « responsable, de l'exécution de telle partie du programme global autorisé »⁴⁵.

⁴⁵ Y. JEGOUZO, *Droit de l'urbanisme : dictionnaire pratique*, p.711 ; S. PÉRIGNON, « Permis de construire valant division et pluralité de maîtres d'ouvrage », *Defrénois*, 30 octobre 2008, n°18, p. 2049.

VII – Le cas du permis valant division

204. Le Code de l'urbanisme exclut du champ d'application du lotissement le permis valant division prévu à l'article R. 431-24 du Code de l'urbanisme, qui le définit comme un permis de construire portant sur « *la construction, sur une unité foncière ou sur plusieurs unités foncières contiguës, de plusieurs bâtiments dont le terrain d'assiette comprenant une ou plusieurs unités foncières contiguës, doit faire l'objet d'une division en propriété ou en jouissance avant l'achèvement de l'ensemble du projet* ».
205. La possibilité de transférer partiellement un tel permis, bien que discutée, nous semble découler de l'absence de disposition contraire l'interdisant (A). La circonstance que le transfert porte sur un permis valant division emporte toutefois des conséquences sur la mise en œuvre du permis partiellement transféré (B).

A – Un permis valant division peut faire l'objet d'un transfert partiel

206. La possibilité de transférer un permis un permis valant division fait débat depuis de nombreuses années.
207. Sur le principe, cette possibilité n'est pas exclue. Ainsi, à la suite de la réforme des autorisations d'urbanisme, dans une rubrique « Questions/Réponses », qui avait été publiée en 2008 sur le site du Ministère de l'Ecologie, de l'Energie, du Développement durable et de l'Aménagement du territoire (EEDA), il était précisé que, s'agissant du régime applicable aux permis valant division prévus à l'article R. 431-24 que :
- « Cet article ne contient aucune condition relative à l'unicité du maître d'ouvrage. **Les transferts partiels d'un permis délivré initialement à une seule personne physique ou morale sont donc possibles.** De tels transferts partiels nécessitent néanmoins une clarification des responsabilités s'agissant de la réalisation des équipements propres à l'opération globale ».*
208. De la même manière, la brochure « *Les permis de construire et les autorisations d'urbanisme. L'essentiel de la réforme* » publiée par la DGUHC du Ministère de l'EEDA, et qui avait elle aussi été publiée sur le site de ce Ministère, précisait, s'agissant de la distinction entre permis de construire une opération complexe et lotissement que :
- « Il y a permis de construire chaque fois qu'une ou plusieurs personnes demandent l'autorisation de réaliser des constructions sur un terrain :*
- *même si ce terrain doit être divisé pendant le chantier ou après l'achèvement des constructions ;*

- ***même si les constructions doivent être réalisées par des constructeurs différents, demandeurs communs du permis de construire ou bénéficiaires d'un transfert partiel du permis [...]*** ».

209. Le principe du transfert partiel d'un PCVD était de la sorte clairement reconnu.

210. L'utilisation du transfert partiel pour ce type de permis peut toutefois présenter certains risques. Elle ouvre en effet la possibilité de vendre des terrains à bâtir selon le plan de division joint au dossier de permis en opérant des transferts partiels du permis de construire au bénéfice des acquéreurs des lots qui édifieront eux-mêmes les bâtiments, sans avoir à respecter les règles applicables aux lotissements, notamment celles relatives à la commercialisation des lots. Un tel montage permet également au vendeur d'échapper à toute obligation de réaliser les voies et réseaux divers lorsqu'il en est prévu, les acquéreurs auxquels le permis aura été transféré se trouvant alors contraints de réaliser également et de manière solidaire les équipements internes de viabilisation (*H. Périnet-Marquet, Lotissements, divisions de l'immeuble et opérations complexes après la réforme de 2007 : DAUH 2007, p. 91 ; RDI 2007, p. 205. – S. Pérignon, Permis de construire valant division et pluralité de maîtres d'ouvrage : Défrénois n° 18/2008, p. 2049. – B. Lavirotte, Le permis de construire valant division autorise-t-il la vente de lots de terrains à bâtir ? : BJDU 2009, p. 112. – R. Ducourau, Le permis de construire valant division : substitut du lotissement ? : JCP N 2010, 1346*). Dans ces conditions, certains auteurs ont fortement recommandé d'organiser contractuellement les droits et obligations de chaque acquéreur, aussi bien du point de vue des conséquences juridiques et fiscales découlant du permis de construire que s'agissant de la réalisation des équipements communs prévus par le permis (*H. Périnet-Marquet, Les autorisations de construire ou d'aménager délivrées à plusieurs personnes, première approche : Constr.-Urb. 2008, étude 6*).

211. Mais ces risques ont amené la doctrine administrative à aller plus loin que les recommandations consistant à régler par convention les conséquences du transfert, et à proscrire le recours au transfert partiel lorsque le permis de construire valant division porte sur la réalisation de maisons individuelles (*Rép. min. n° 79149, dite réponse « Vauzelle » : JOAN 22 mars 2011, p. 2878*). Dans la réponse « Vauzelle », le motif d'une telle interdiction était tiré de ce que de tels transferts pourraient être requalifiés de divisions primaires, interdites pour l'édification de maisons individuelles. Dans une réponse ministérielle postérieure, la doctrine administrative a réitéré cette position de principe, sans faire référence au régime des divisions primaires, mais en considérant plus largement et de façon discutable qu'une interprétation inverse, d'une part, impliquerait d'admettre « la scission totale du permis » en contrariété avec l'objectif de permettre la présentation et la réalisation

d'un projet d'ensemble et, d'autre part, conduirait à un contournement des règles applicables au lotissement (*Rép. min. n° 01040, dite réponse « Sueur » : JO Sénat 19 avr. 2018, p. 1921 ; Constr.-Urb. 2018, comm. 98, note L. Santoni ; JCP N 2018, act. 442*). La possibilité d'un transfert partiel avant l'achèvement des travaux d'équipements était en effet susceptible, selon la doctrine administrative, de révéler un recours au permis valant division comme alternative au lotissement dans le but d'échapper aux contraintes de la commercialisation des terrains à bâtir, aucune disposition du Code de l'urbanisme ne prévoyant en matière de permis valant division de garantie équivalente à celles prévues en matière de lotissement au bénéfice des acquéreurs de lots, tant en ce qui concerne les règles de commercialisation que les obligations en matière de réalisation des équipements collectifs.

212. Cette position de la doctrine administrative nous semble toutefois excessive en ce qu'elle prohibe tout transfert partiel lorsque le projet porte sur la réalisation d'une maison individuelle au vu d'un risque de la réglementation des lotissements. Or, aucun texte ne permet de faire un cas différent de ce type de projet, alors au demeurant que, les lotissements pouvant porter sur la division foncière de terrains destinés à être bâtis sans que la destination des bâtiments ait une quelconque incidence sur la qualification de lotissement, l'argument d'un contournement de la réglementation des lotissements ne peut être circonscrit au cas de la construction de maisons individuelles, quand bien même les acquéreurs de terrains sont dans ce dernier cas présumés plus « fragiles ».

213. **Dès lors que : 1° le permis valant division est un permis de construire ; 2° le transfert partiel d'un permis de construire est admis ; 3° qu'aucun texte ne restreint cette possibilité lorsqu'est projetée la réalisation d'une maison individuelle ; le transfert partiel d'un tel permis doit être admis, sous la seule réserve d'une fraude à la réglementation du lotissement (peu importe d'ailleurs la destination des bâtiments à construire).**

214. Précisément, le moment auquel le transfert partiel, au regard de la réalisation des travaux de viabilisation lorsqu'il en est prévu, est-il susceptible de caractériser une fraude à la réglementation des lotissements, ou pour le moins de constituer un indice d'une telle fraude ?

215. C'est ce qui paraît ressortir de certaines analyses de la doctrine. Ainsi, de manière particulièrement rigoureuse, P. Soler-Couteaux a estimé que « *le transfert partiel « par éclatement » du permis initial ne peut guère se concevoir que si préalablement l'opération a fait l'objet d'une conformité partielle concernant les équipements* » (P. Soler-Couteaux : « *La possibilité de demander une autorisation d'urbanisme à plusieurs* », RDI 2009, p. 32). Cette position nous paraît toutefois davantage résulter d'une vision

protectionniste -légitime- du bénéficiaire du transfert d'un lot d'un permis valant division que d'une obligation, qui ne résulte d'aucun texte. Un accord peut en effet être conclu entre le(s) titulaire(s) initial du permis et le bénéficiaire du transfert pour garantir de manière contractuelle l'achèvement des travaux d'équipements.

216. Dans la même logique, mais retenant une solution moins stricte, il a été affirmé que le permis de construire valant division « *ne peut être éclaté qu'en ce qui concerne les constructions édifiées sur les lots privatifs, le titulaire initial demeurant titulaire de ce que Jean-Philippe Meng appelle un permis "arrête ou squelette" correspondant aux seuls voies et espaces communs* » (MM. Mas et Calmels, *Rapport 103^e Congrès des Notaires de France, La division de l'immeuble*, p. 197). Nous adhérons à cette position, pour des raisons de bon sens : le transfert d'une partie des équipements paraît difficilement concevable, ne serait-ce que pour des considérations de bonne gestion de ces équipements. Dans cette perspective, le transfert partiel peut intervenir alors même que les travaux d'équipement n'ont pas été réalisés. Mais le fait que le titulaire initial du permis reste détenteur d'un permis « arrête ou squelette » ne garantit pas que les voies et espaces communs assis sur l'assiette de ce permis seront réalisés.

217. Or, ce qui importe, si on veut échapper à la critique d'un contournement, voire d'une fraude à la réglementation du lotissement, est de se préserver la preuve de ce que des garanties ont été prises pour que les équipements desservant les lots soient bien réalisés.

218. C'est bien sous cet angle que nous paraît devoir être lue la décision de la Cour de cassation de 2022 (*Cass. 3^e civ., 19 janv. 2022, n° 20-19.329, SARL Zobra : JurisData n° 2022-000603 ; RDI 2022, p. 185, note P. Soler-Couteaux ; Constr.-Urb. 2022, comm. 3, note L. Santoni ; JCP N 2/2023, n° 1005, obs. E. Carpentier ; DAUH 2022, n° 719*). Certes, dans l'affaire dont celle-ci était saisie, il semble qu'aucun transfert partiel du permis valant division ne soit intervenu, le titulaire du permis valant division ayant « simplement » vendu à un particulier un lot de copropriété constitué d'un droit à construire une maison individuelle et d'une quote-part de la propriété du sol et des parties communes. Pour autant, bien qu'apparemment non formalisée par un arrêté de transfert, cette opération comportait bien, de fait, un transfert partiel et donc une scission dudit permis. Et il était précisément reproché au titulaire de ce permis, par une action en responsabilité engagée par l'acquéreur, d'avoir commis une faute consistant dans la violation de la réglementation des lotissements. Or, contrairement à la doctrine administrative, la Cour de cassation, faisant une application littérale des dispositions du Code de l'urbanisme qui excluent toutes les divisions de terrains effectuées conformément à un permis groupé de la réglementation du lotissement, admet la possibilité de fractionner un tel permis, y compris lorsqu'il porte sur la réalisation de maisons individuelles, non sans avoir constaté, toutefois, que le

titulaire initial de l'autorisation ne s'était pas exonéré de ses obligations de réaliser des travaux de viabilisation et des équipements collectifs.

219. Reste la question du type de garantie qui peut donc être prévu pour assurer la bonne réalisation des équipements collectifs et échapper au reproche d'une violation de la réglementation des lotissements.

220. A défaut, en l'état actuel du droit, de garantie légale de bonne réalisation de ces équipements, le transfert partiel du permis valant division pourrait utilement s'accompagner d'un engagement conventionnel liant le titulaire initial du permis et le ou les bénéficiaires du transfert, et par lequel le titulaire initial s'engagerait à réaliser les équipements collectifs constituant l'assiette résiduelle du permis valant division après transfert. Un tel engagement ne garantirait toutefois pas, en lui-même, la bonne et entière réalisation des travaux d'équipement mais exposerait uniquement le titulaire du permis initial à une action en responsabilité en cas de défaillance de celui-ci. Finalement, la situation ne serait pas beaucoup plus satisfaisante que celle qui a été à l'origine des lotissements défectueux.

221. Dans ces conditions, on pourrait concevoir que le notaire chargé des actes reconstitue les garanties que le Code de l'urbanisme impose pour les opérations de lotissement, en particulier une garantie d'achèvement. Mais, faute de texte prévoyant une telle garantie et l'encadrant en-dehors des opérations de lotissement, la mise en œuvre d'une telle solution pourrait là encore se heurter à certains obstacles, dont le refus des établissements financiers.

222. De sorte qu'une dernière option pourrait être privilégiée : celle de l'introduction d'une clause conditionnant la cession des lots au bon achèvement des équipements communs, dans le sens de ce qu'a préconisé Pierre Soler-Couteaux, alors même que cette précaution semble dépasser ce qu'exige le respect de la réglementation des lotissements.

Au regard de ce qui précède, il paraît nécessaire que les textes prévoient des garanties de bon achèvement des travaux d'équipement prévus par un permis valant division en cas de transfert partiel de celui-ci.

B – Régime du permis transféré

223. Le régime du transfert partiel lui-même (instruction, accord du titulaire initial...) ne présente pas de spécificité au regard du transfert partiel d'un permis de construire « simple ».

224. De même, le transfert partiel n'a aucune incidence sur le délai de validité du permis transféré.

225. En revanche, la circonstance que le Code de l'urbanisme prévoit une application globalisée des règles d'urbanisme au permis valant division (1°) n'est pas sans conséquence sur le régime de la mise en œuvre du permis partiellement transféré (2°).

1°) Incidence du transfert quant à l'application des règles d'urbanisme en vigueur

226. L'article R. 151-21 du Code de l'urbanisme prévoit l'application globalisée des règles d'urbanisme aux projets faisant l'objet d'un permis valant division. Comme en lotissement, les règles de fond d'urbanisme sont appliquées à l'assiette globale du permis et non en tenant compte des détachements à venir, sous réserve que le PLU ne comporte aucune disposition qui s'opposerait à cette règle libérale.

227. Par transposition de la jurisprudence *Commune de Tassin-la-Demi-Lune* rendue relativement à une opération de lotissement (*CE, 9 avr. 2015, n° 372011, Cne Tassin-la-Demi-Lune, préc*) on doit considérer que l'application globalisée des règles d'urbanisme s'applique à chacun des terrains issus de la division consécutive au transfert ; sous la seule réserve de l'existence de dispositions du PLU y faisant obstacle.

228. Pour cette raison, la divisibilité ou non du projet objet du permis groupé transféré n'a pas à entrer en considération. Sauf lorsqu'une disposition du PLU fait obstacle à l'application globalisée des règles d'urbanisme, auquel cas il nous paraît que l'indivisibilité du projet fait obstacle au transfert partiel.

2°) Demandes de permis modificatifs

229. Le bénéficiaire d'un transfert partiel de permis de construire peut, selon nous, demander un permis modificatif sur le lot transféré sans avoir à solliciter l'accord du titulaire initial du permis valant division, ni même d'ailleurs des autres bénéficiaires éventuels de transferts partiels de l'autorisation.

230. Mais l'octroi d'un permis modificatif est subordonné à la condition que les modifications apportées n'apportent pas au projet un bouleversement tel qu'elles en changent la nature.

231. Dans l'hypothèse où le permis modificatif est sollicité sur la partie d'un projet ayant fait l'objet d'un transfert partiel du permis de construire initial, la question se pose de savoir si l'importance des modifications apportées doit être appréciée au regard du projet initialement autorisé dans sa globalité ou au regard uniquement des

caractéristiques de la partie du projet pour laquelle le transfert partiel a été réalisé et qui sera seule impactée par ces modifications.

232. Selon nous, c'est au regard du projet initial, dans sa globalité, que l'importance des modifications apportées, du point de vue de leur incidence sur la nature du projet, doit être appréciée.

233. La mise en œuvre de la surface de plancher partiellement transférée à plusieurs bénéficiaires, lesquels pourront mettre en œuvre ces droits de manière autonome ne peut signifier pour autant un affranchissement par rapport aux caractéristiques initiales du projet dans son ensemble.

234. En effet, si le transfert partiel du permis conduit à substituer le bénéficiaire du transfert au pétitionnaire initial en qualité de titulaire (partiel) de l'autorisation et si la responsabilité de la partie du projet concerné incombe alors au nouveau titulaire du permis, il n'en demeure pas moins que les constructions / lots concernés par le transfert conservent un lien de filiation avec le projet initial dès lors en particulier que :

- le transfert n'a aucune incidence sur la durée de validité du permis : il n'a pas pour effet de faire partir à nouveau ce délai ;
- le projet ayant fait l'objet du permis de construire valant division est par principe instruit au regard des règles applicables à l'unité foncière d'origine (en particulier pour ce qui est des règles d'implantation des bâtiments) et non en considération des divisions projetées (C. urb., R. 151-21).

235. Et, si l'on considère que chaque demande de permis modificatif doit être examinée en considération du projet initialement autorisé, dans sa globalité, il va de soi que chaque permis modificatif délivré à l'un des titulaires peut avoir un impact sur l'ensemble du projet.

236. D'où la nécessité d'organiser de manière conventionnelle les conditions dans lesquelles chaque titulaire peut solliciter un permis modificatif, par exemple en exigeant l'accord du ou des autres titulaires.

237. La situation est en définitive la même que celle qui résulterait d'un transfert partiel d'un permis portant sur un projet indivisible, proposée plus haut.

2°) L'achèvement des travaux

238. Là encore, la situation est similaire à celle que nous avons proposé de retenir pour un transfert partiel de permis portant sur un projet indivisible : l'article R. 151-21 posant le principe d'une application globalisée des règles d'urbanisme, l'appréciation de la conformité des travaux se fera, pour chaque partie du permis transféré, au regard de l'ensemble du projet initial et des règles applicables à l'unité foncière d'origine. D'où l'intérêt, là aussi, d'une convention entre les titulaires de ces autorisations afin qu'ils s'engagent à réaliser les travaux qui leur incombent.