



CRIDON

CONFERENCE EN LIGNE DU 11 MARS 2021

INTERVENANTS :

Professeur Frédéric ROLIN

M^e Elsa SACKSICK

M^{me} Laetitia PEIRONET

M^e Olivier TYL

M. Franck BOURDON

M^e Audrey LEBEAU

M. Vincent GUINOT

M. Vincent LE GRAND

ainsi que deux autres intervenants

– 11 MARS 2021 –



M^e Elsa SACKSICK – Après avoir passé en revue rapidement les dispositions des règlements du PLU qui font obstacle à la division primaire si l'on prend en compte la totalité de l'unité foncière (1), on s'interrogera sur l'applicabilité des dispositions de l'article R. 151-21 du code de l'urbanisme aux divisions primaires qui permettent aux auteurs du PLU d'opter pour une appréciation des règles à l'échelle de la partie détachée du terrain (2) puis on s'arrêtera sur trois courants jurisprudentiels qui pourraient être utilisés pour contourner l'obstacle (3 à 5).

1 Les dispositions du règlement du PLU impactées par la prise en compte de l'unité foncière avant division

Dans l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt du 12 novembre 2020 commenté, les dispositions du règlement du PLU violées à l'échelle de l'unité foncière globale sont les dispositions de l'article 9 relatives à l'emprise au sol, de l'article 12 relatives aux places de stationnement et de l'article 13 relatives au traitement des espaces libres :

« 4. Pour apprécier le respect, par le projet faisant usage du procédé de la division primaire, des dispositions des articles UB 9, UB 12 et UB 13 du règlement du plan local d'urbanisme relatives à l'emprise au sol, au nombre de places de stationnement et au traitement des espaces libres, le tribunal a jugé que le terrain d'assiette à prendre en compte était constitué de la fraction de l'unité foncière existante dont la société Financière Axel Investissement doit devenir propriétaire après division. En statuant ainsi, alors que, ainsi qu'il a été dit au point 3, le respect des dispositions du règlement du plan local d'urbanisme devait être apprécié au regard de l'ensemble de l'unité foncière existante à la date à laquelle l'administration a statué, le tribunal a commis une erreur de droit. »

Seule la prise en compte du terrain divisé permettait la conformité du projet au règlement du PLU puisque l'emprise au sol imposée par le PLU était déjà dépassée sur le reste de l'unité foncière.

En effet, la parcelle initiale a une surface totale de 2 546 m², alors que le terrain qui doit devenir la propriété de la société Financière Axel Investissement a une surface de 2 012 m².

Sur la parcelle initiale de 2 546 m² figurent déjà plusieurs immeubles, dont un immeuble de bureaux implanté au Nord. Le tribunal administratif de Cergy-Pontoise avait considéré que :

« 5. (...) d'une part, il ressort des pièces du dossier que cette parcelle doit faire l'objet d'une division en propriété à l'issue de laquelle une fraction d'une surface de 534 m² comprenant cet immeuble de bureaux en sera détachée ; que le terrain d'assiette du projet, au sens des dispositions précitées de l'article R. 123-10-1 du code de l'urbanisme, est donc constitué par la seule partie restante de cette parcelle, d'une superficie de 2 012 m², dont la société Financière Axel Investissement doit devenir propriétaire et qui ne doit faire l'objet d'aucune division en propriété ou en jouissance ; que, d'autre part, eu égard aux caractéristiques du projet telles que rappelées au point 1,

l'opération projetée ne constitue pas un lotissement en application des dispositions précitées du a) de l'article R. 442-1 de ce même code ; qu'ainsi, la société requérante n'est pas fondée à soutenir que le dossier de permis de construire aurait dû être instruit au regard de la totalité de la parcelle cadastrée CK 123 ; qu'il s'ensuit que le moyen soulevé doit être écarté ;

(...)

20. Considérant (...) que la société requérante soutient que le projet, apprécié au regard de l'ensemble de la parcelle cadastrée CK 123, d'une surface totale de 2 546 m², méconnaît les dispositions des articles UB 9 et UB 13 respectivement relatives à l'emprise au sol et au traitement des espaces libres ; qu'il résulte toutefois de ce qui a été dit au point 5 que les dispositions du règlement du plan local d'urbanisme de la commune de Nanterre ne s'appliquent qu'au terrain d'assiette du projet, soit la fraction de cette parcelle, d'une surface de 2 012 m², dont la société Financière Axel Investissement doit devenir propriétaire après division ; que le moyen soulevé ne peut donc qu'être écarté »¹

Le Conseil d'Etat annule ce jugement, qui était dans la droite ligne de la jurisprudence des juges du fond précitée, en considérant que c'est le terrain avant division qui doit servir de base à l'analyse des règles d'urbanisme.

On comprend que la solution consacrée par le Conseil d'Etat vise peut-être à ne pas permettre une densification non souhaitée par les auteurs du PLU puisqu'en l'espèce c'est bien à un dépassement de l'emprise au sol prévue par l'article UB 9 du PLU sur la totalité de la parcelle auquel le projet aboutit.

Mais concernant d'autres dispositions que celles relatives à l'emprise au sol, la solution consacrée par la Haute juridiction aboutit à une situation ubuesque.

Il s'agit principalement de la conformité du projet aux règles relatives au traitement des espaces libres, mais aussi à celles relatives aux conditions de desserte et d'accès aux terrains par les voies publiques ou privées, aux conditions de desserte des terrains par les réseaux, à l'implantation des constructions par rapport aux voies publiques, à l'implantation des constructions par rapport aux limites séparatives, à la hauteur des constructions....

En effet, le Conseil d'Etat ne semble pas avoir pris en compte un élément inhérent à la division primaire : **le pétitionnaire ne va pouvoir réaliser des travaux que sur le terrain d'assiette sur lequel il est titré**. Le Professeur Pierre Soler-Couteaux le résume ainsi : « la solution retenue par le Conseil d'Etat aboutit à ce que le service instructeur va instruire sur une unité foncière qui n'est pas le terrain d'assiette du projet » (RDI 2021 « Dans le cadre d'une division primaire, le permis est instruit sur l'unité foncière globale »).

² RDI 2021, Pierre Soler-Couteaux, « Dans le cadre d'une division primaire, le permis est instruit sur l'unité foncière globale », p. 42.

Le pétitionnaire n'est donc pas en mesure de présenter un projet qui soit conforme aux règles du PLU sur la totalité de l'unité foncière d'origine concernant la réalisation d'espaces verts par exemple.

Nous proposons d'explorer quelques pistes qui permettraient de répondre à cette problématique malgré la jurisprudence commentée et notamment la référence expresse aux articles UB12 et UB13 dans le considérant précité.

Tout d'abord, interrogeons-nous sur l'application de l'article R. 151-21 aux divisions primaires, ce qui permettraient aux auteurs des PLU de choisir si les dispositions de leur document d'urbanisme s'appliquent à la parcelle avant ou après division.

2 L'article R. 151-21 du code de l'urbanisme imposant l'appréciation des règles d'urbanisme au regard de l'intégralité de l'unité foncière mais permettant au PLU de s'y opposer s'applique-t-il aux divisions primaires ?

L'article R. 151-21 du code de l'urbanisme dont le dernier alinéa dispose que :

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

Classiquement, ces dispositions trouvent à s'appliquer aux lotissements et aux permis de construire valant division (PCVD).

Pourtant, l'arrêt commenté vise expressément ces dispositions.

Le professeur Pierre Soler-Couteaux soulève le paradoxe :

« Au regard des textes encore, on relèvera que l'arrêt est rendu au visa de l'article R. 123-10-1 devenu R. 151-21 du code de l'urbanisme qui, on le sait, s'agissant des lotissements et des permis valant division, pose un principe d'instruction sur l'ensemble du terrain d'assiette, nonobstant les divisions, sauf si le règlement du plan local d'urbanisme (PLU) en dispose autrement. Mais n'y a-t-il pas un paradoxe à invoquer un texte relatif au lotissement pour en tirer un principe qui s'appliquerait à un procédé dont le pouvoir réglementaire dit précisément qu'il ne constitue pas un lotissement ? Le visa est d'autant plus surprenant que la proposition du Groupement de recherche sur les institutions et le droit de l'aménagement visant à inclure les divisions primaires dans le champ d'application de l'article R. 123-10-1 n'a pas été retenue »².

Effectivement, l'article R. 151-21 du code de l'urbanisme ne porte que sur deux cas, à savoir d'une part, le « cas d'un lotissement » et, d'autre part, celui « de la construction, sur une unité foncière ou sur plusieurs unités foncières contiguës, de

² RDI 2021, Pierre Soler-Couteaux, « Dans le cadre d'une division primaire, le permis est instruit sur l'unité foncière globale », p. 42.

plusieurs bâtiments dont le terrain d'assiette doit faire l'objet d'une division en propriété ou en jouissance ».

Or, le second reprend exactement les termes de l'article R. 431-24 du code de l'urbanisme, relatif au PCVD. Cet article précise clairement à cet égard que le dossier doit être complété par un plan de division (ce qui n'est pas le cas du mécanisme de la division primaire pour lequel le pétitionnaire n'a pas à fournir de plan de division dans son dossier de demande de permis) :

« Lorsque les travaux projetés portent 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, le dossier présenté à l'appui de la demande est complété par un plan de division et, lorsque des voies ou espaces communs sont prévus, le projet de constitution d'une association syndicale des acquéreurs à laquelle seront dévolus la propriété, la gestion et l'entretien de ces voies et espaces communs à moins que l'ensemble soit soumis au statut de la copropriété ou que le demandeur justifie de la conclusion avec la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale compétent d'une convention prévoyant le transfert dans leur domaine de la totalité des voies et espaces communs une fois les travaux achevés »³.

Dès lors, la référence à l'article R. 151-21 du code de l'urbanisme dans la décision du 12 novembre 2020 surprend, voire « *laisse planer un doute* » comme l'écrivent Aurélien Massaguer et Thomas Simon⁴.

C'est également ce que considère Laetitia Santoni qui précise que « *la solution présentée par le Conseil d'État conserve toutefois une part de mystère, qui réside dans la référence à l'article R. 151-21, alinéa 3 du Code de l'urbanisme (ancien article R. 123-10-1), qui fonde également la solution du Conseil d'État sans que l'on se l'explique clairement* »⁵. Elle conclut toutefois qu'« *il ne semble pas qu'il faille en tirer de conclusion hâtive* ».

C'est donc non avec hâte mais plutôt avec un peu de malice que nous proposons de retenir que le Conseil d'État, par son interprétation extensive, a consacré un champ d'application de l'article R. 151-21 englobant la division primaire, pour permettre aux auteurs des PLU de maîtriser les divisions primaires au même titre qu'ils maîtrisent les lotissements ou les PCVD.

Cela semble être ce que propose le rapporteur public Olivier Fuchs dans ces conclusions sur l'arrêt commenté, en ces termes :

³ Article [R. 431-24](#) du code de l'urbanisme.

⁴ Aurélien Massaguer et Thomas Simon, « *Le Conseil d'Etat détermine (enfin) l'assiette foncière à retenir dans le cadre d'une division primaire* », Le blog du droit de l'urbanisme et de l'aménagement, 25 janvier 2021.

⁵ Laetitia Santoni, « *Division primaire : pas d'anticipation mais un regard en arrière* », Construction - Urbanisme n° 1, Janvier 2021, comm. 3.

« il nous semble que l'approche globale, à l'échelle de l'unité foncière initiale, est sauf exception celle qui prévaut pour les instruments proches que sont les lotissements et les permis de construire valant division. En effet, en vertu de l'article R. 123-10-1 du code de l'urbanisme, devenu le 3ème alinéa de l'article R. 151-21 du code de l'urbanisme, dans le cas d'un lotissement ou d'une construction, sur un même terrain, de plusieurs bâtiments dont le terrain d'assiette doit faire l'objet d'une division en propriété ou en jouissance, les règles édictées par le plan local d'urbanisme sont appréciées au regard de l'ensemble du projet, sauf si le règlement de ce plan s'y oppose. En d'autres termes, dans le cas du lotissement et du permis valant division, et ainsi que vous l'avez jugé dans votre décision Association des propriétaires riverains du chemin du Collet Redon du 9 mars 20169, sauf exceptions tenant à la règle en cause, la superficie à prendre en compte est, en ce qui concerne les tènements destinés à faire l'objet d'une division foncière, celle existant préalablement à ladite division. A dire vrai, nous ne voyons pas, compte tenu de la formulation de cet article, qui vise « la construction, sur un même terrain, de plusieurs bâtiments dont le terrain d'assiette doit faire l'objet d'une division en propriété ou en jouissance », ce qui s'opposerait à son application au mécanisme de la division primaire, du moins dès lors qu'est en cause la construction de plusieurs bâtiments. Compte tenu de l'ensemble de ces éléments, la division primaire prévue au a) de l'article R. 442-1 du même code nous semble devoir être régie par une logique globale conduisant à apprécier le respect des règles d'urbanisme par le projet en son entier au regard de l'unité foncière existant avant division »⁶.

Ainsi, même sans intervention du législateur, on pourrait retenir cette lecture extensive des dispositions de l'article R. 151-21.

Mais est-ce que cela imposerait de distinguer le cas de la construction de plusieurs bâtiments qui entrerait dans le champ d'application de ces dispositions, de la division primaire visant à ne construire qu'un bâtiment qui n'en bénéficierait pas ?

Au-delà, une telle interprétation permettrait aux auteurs du PLU de décider au regard de considération d'aménagement du territoire, s'ils souhaitent que les règles d'urbanisme s'appliquent à la parcelle initiale ou après division, selon le même régime que pour les lotissements et les PCVD.

Cette solution serait donc très intéressante, parce qu'elle permettrait aux auteurs des PLU de choisir si l'instruction a lieu à l'unité foncière d'origine ou à l'unité foncière après division.

Cela dit, indépendamment de la question de l'applicabilité de l'article R. 151-21 et donc de la rédaction du document d'urbanisme en vigueur, nous pensons que certaines jurisprudences pourraient être invoquées par analogie en vue de faire échec à l'appréciation au moins de certaines règles du PLU à l'échelle de l'unité foncière initiale.

⁶ Conclusions de M. Olivier Fuchs, rapporteur public, sur la décision : CE 12 novembre 2020, *SCI 3 rue Jules Gautier*, req. n° 421590 : Rec. CE.

3 Une règle peut, par sa nature, s'opposer à une appréciation au regard de l'ensemble de l'unité foncière

En lotissement ou PCVD, le Conseil d'État a admis qu'une règle puisse, par sa nature, s'opposer à une appréciation au regard de l'ensemble du projet, quand bien même le plan local d'urbanisme ne s'opposerait pas à l'application des règles à la totalité du terrain initial.

L'arrêt du 9 mars 2016, *Association des propriétaires riverains du chemin du Collet-Redon*, rendu sur les conclusions très intéressantes de Xavier De Lesquen, qui est d'ailleurs cité dans les conclusions d'Olivier Fuchs, constitue la première piste. Cet arrêt a été rendu au visa de l'article R.151-21 du code de l'urbanisme, sans qu'il y ait de discussion là-dessus. Dans celui-ci, le Conseil d'Etat a considéré qu'une règle peut, par sa nature, par son objet, s'opposer à une appréciation au regard de l'ensemble du projet, quand bien même le PLU ne s'opposerait pas à l'application des règles à la totalité du terrain initial. Donc, je répète : ce que nous dit cet arrêt, c'est que, dans certains cas, une règle, par sa nature ou son objet — et nous allons voir de quelles règles il s'agissait — alors même que le PLU ne s'est pas opposé à l'application des règles à l'unité foncière d'origine, est appliquée à l'échelle unité foncière divisée.

En l'occurrence, dans le cadre de cet arrêt, le PLU fixait une taille minimale pour les terrains à construire en secteur non desservi par un réseau collectif d'assainissement, et il a été décidé par le Conseil d'Etat que ces règles ne s'appliquaient qu'en prenant en compte le projet sur le lot concerné.

Auparavant la Cour administrative d'Appel de Nancy avait déjà dégagé la même solution, dans un arrêt du 24 mars 2014, « société Neolia ».

L'arrêt du 9 mars 2016 a été largement commenté, notamment par Lucienne ERSTEIN, pour qui : « *Le Conseil d'Etat recherche l'objectif de la règle : permettre le bon fonctionnement du système d'assainissement non collectif. L'objectif pourrait difficilement être atteint si la règle de la superficie minimum s'appréciait avant la division foncière du tènement* » .

Notre proposition serait donc de dire qu'il est possible d'interpréter cet arrêt comme permettant pour d'autres règles du PLU que celle portant sur l'assainissement, et notamment pour les dispositions relatives aux traitements paysagers des espaces libres, de ne s'appliquer que sur la partie divisée du terrain.

Nous pouvons d'ailleurs citer un arrêt de la Cour administrative d'Appel de Bordeaux qui a appliqué cette jurisprudence pour une autre règle que la règle de la taille minimale du terrain en matière d'assainissement, à propos d'une règle concernant un pourcentage minimum de création de logements sociaux pour certains projets. Mais, pour l'instant, il n'existe pas d'équivalent pour le traitement des espaces libres.

Voilà ma première proposition, et j'aimerais, peut-être à la fin de mon intervention, que vous me donniez votre sentiment sur cette application par analogie.

4 Le projet peut être autorisé dès lors qu'il n'obère pas le respect des règles d'urbanisme sur le reste de l'unité foncière

La deuxième proposition, à laquelle on a réfléchi chez ADDEN, serait d'utiliser un autre courant de jurisprudence, issu d'un arrêt du Conseil d'Etat du 20 juin 2016 (requête n° 386 978), selon lequel un projet peut être autorisé s'il n'obère pas le respect des règles d'urbanisme sur le reste de l'unité foncière. En l'occurrence, c'est une jurisprudence portant sur un emplacement réservé.

Dans cet arrêt du 20 juin 2016, le Conseil d'Etat a admis qu'un projet compatible avec l'objet de l'emplacement réservé peut être valablement autorisé, alors même qu'il ne porte pas sur la construction de l'objet de l'emplacement réservé. Les juges du fond ont fait application de cette jurisprudence ; par exemple, la CAA de Nantes, 19 juillet 2019 (req. n° 18NT01992), où, de la même façon, il a été jugé à propos du projet d'édification d'une clôture : *« Il n'est pas de nature à rendre le terrain incompatible avec le projet de cheminement piéton au titre duquel il était réservé. »* Et donc, ce qui est vérifié, c'est la compatibilité entre l'objet du permis et l'emplacement réservé.

Pourquoi cette jurisprudence est intéressante ? Parce que l'idée serait de dire, en reprenant l'exemple du traitement paysager des espaces libres, que le projet du futur acquéreur, alors qu'il ne gère la pleine terre, les espaces verts, que sur la partie du terrain sur laquelle il sera titré, son projet n'obère pas, n'est pas incompatible, avec l'application future de toutes les servitudes du PLU applicables sur le reste de l'unité foncière. Le projet du pétitionnaire ne prévoit pas la réalisation immédiate de tous les aménagements paysagers imposés par les dispositions du PLU puisqu'il ne le peut pas, n'étant habilité à réaliser des travaux que sur la partie de terrain qu'il va acquérir. Pourtant son projet, s'il est conforme aux prescriptions du PLU en la matière sur la partie du terrain sur lequel il est titré, ne compromet pas la réalisation d'aménagements paysagers sur le reste de l'unité foncière.

On pourrait aller plus loin et se demander si les services instructeurs, le contrôle de légalité, les juges, se contenteront de l'application de cette jurisprudence, sans que le pétitionnaire ou plutôt le propriétaire — qui est un tiers dans le cadre de ce permis, mais qui a quand même titré le pétitionnaire — s'engage un tout petit peu à réaliser ces travaux conformément au PLU.

Donc, on pourrait imaginer qu'est intégrée au dossier de permis une attestation du vendeur s'engageant à respecter le PLU sur le reliquat du terrain dont il reste propriétaire. Là aussi, j'ai vu qu'il y avait certains représentants de promoteurs qui nous écoutaient. Je veux bien votre réaction sur ma proposition, visant à dire qu'on ajoute au dossier, une attestation du vendeur s'engageant à respecter le PLU sur le reliquat du terrain dont il est propriétaire. Bien entendu, nous le savons, la liste des pièces prévues par le Code de l'urbanisme est limitative. Soit on aurait une intervention du pouvoir réglementaire pour intégrer cette pièce en plus, soit on l'introduirait dans le dossier de façon volontaire, mais ça ne pourrait pas être imposé par les services instructeurs au pétitionnaire de façon régulière.

Après avoir présenté cette proposition permettez-moi de la critiquer. D'abord, on peut se demander si les vendeurs vont avoir envie d'aller si loin ? Et surtout, un tel engagement est-il pertinent ? Est-ce que le fait de s'engager à respecter la loi a un

intérêt ? On a une obligation de respecter le PLU. Est-ce que ce n'est pas tout simplement superfétatoire ?

Et pour aller encore plus loin — et là, c'est en se fondant sur des jurisprudences récentes du Conseil d'Etat —, on pourrait se dire, sans avoir à ajouter de pièces dans le permis, que c'est le maire qui délivre le permis qui prévoit une prescription dans ledit permis, en y intégrant comme prescription le fait de fournir une servitude au moment du démarrage des travaux — une servitude émanant du propriétaire initial, enfin, du propriétaire du reliquat —, indiquant qu'il s'engage à respecter les règles du PLU en vigueur au jour où il déposera des autorisations d'urbanisme.

Pourquoi est-ce que je fais référence à des jurisprudences du Conseil d'Etat ? Parce qu'on a un arrêt qui a donné lieu à pas mal de commentaires aussi : Conseil d'Etat 3 juin 2020, *Société Compagnie Immobilière Méditerranée*, mentionnée aux tables, et, dans le cadre de cet arrêt, le Conseil d'Etat a admis la légalité d'un permis de construire assorti d'une prescription consistant en la création d'une servitude de passage, dès lors que cette servitude entraîne seulement une modification sur un point précis et limité du projet de construction. Dans ce cadre-là, je crois me souvenir que M^{me} la rapporteure publique précisait bien que, sans cette servitude, le permis n'aurait pas été légal.

Dans le même sens, le Conseil d'Etat (Conseil d'Etat, 16 octobre 2015, mentionné aux tables, requête n° 385 114) a pu valider la prescription, dans des permis de construire de parcs éoliens, qui visait à la plantation de haies sur des parcelles privées, et ce, même si les propriétaires concernés n'avaient pas donné leur accord à la date de délivrance des permis attaqués.

Par analogie avec ces jurisprudences, on pourrait se dire : en l'espèce, la prescription porte sur la production d'un engagement émanant du vendeur, indiquant qu'il respectera sur le reliquat des prescriptions. Les réactions des notaires seraient intéressantes aussi, parce que ça veut dire que, dans les actes de vente, ces éléments-là devraient être présents.

A cet égard, le Conseil d'Etat, dans un autre arrêt (CE 23 février 2017, req. n° 390131), a précisé que : « *Ce n'est pas parce qu'une prescription ne peut pas être contrôlée a posteriori qu'elle n'est pas régulière.* » Donc, c'est à discuter, mais cette solution reste intéressante. J'en ai fini sur cette proposition-là.

5 Le juge pourrait-il étendre les principes de la jurisprudence *Sekler* à l'appréciation des règles sur un terrain et non plus seulement à une construction ?

La dernière proposition nécessiterait que le juge administratif consacre une évolution ou une application plus large de la jurisprudence *Sekler*. Pour rappel, selon cette jurisprudence si les travaux, sur une construction non conforme, portent sur un élément étranger aux dispositions sur lesquelles on est non conforme, alors, les travaux doivent être autorisés ou deuxième cas de figure, qui est celui qui nous intéresse : si ces travaux améliorent, rendent plus conforme la construction, alors, ils doivent être autorisés.

Ici, l'idée serait de dire : un projet qui est non conforme pris sur la totalité de l'unité foncière peut être autorisé s'il permet d'améliorer la conformité. Si je reprends l'exemple du traitement paysager des espaces libres, lorsque le pétitionnaire, dans le cadre de la division primaire, réalise les espaces verts sur le terrain sur lequel il est titré, il rend plus conforme l'application de cet article sur son terrain. Cette évolution-là permettrait aussi de prendre en compte ce dont parlait initialement Frédéric ROLIN et que j'ai repris aussi : la question de coefficient d'emprise au sol. Parce que si le problème est que le coefficient d'emprise au sol est déjà dépassé, pour le coup, une nouvelle construction ne pourra jamais justifier d'être plus conforme par rapport à cette règle.

Conclusion : la mort de la division primaire, vive le lotissement ?

L'arrêt Jules Gautier sonne donc peut-être la mort de la division primaire, si vous trouvez que, dans l'ensemble, les idées que je viens de développer sont trop dangereuses, parce que, concrètement, l'acquéreur ne pourra pas réaliser des travaux ailleurs que sur le terrain dont il va devenir propriétaire.

Et j'ajouterai peut-être : « Vive le lotissement ! ».

En attendant de savoir si le juge administratif acceptera ces interprétations des textes et extensions de jurisprudences, le retour au lotissement peut être une piste moins risquée, en prévoyant un unilot ; bien sûr, il faut que son périmètre corresponde aussi aux prescriptions de l'article L442-1-2 du Code de l'urbanisme selon lesquelles ce périmètre doit inclure les lots à bâtir, les voies de desserte, les équipements et les espaces communs à ces lots.

Le dépôt d'une demande de déclaration préalable en vue de détacher la partie de la parcelle correspondant au terrain d'assiette du projet du pétitionnaire, permettra toutefois d'appliquer les règles d'urbanisme à l'égard du seul lot détaché et concerné par le projet.

Bien sûr, il faut que ce lot corresponde à l'implantation des bâtiments prévus, des voies de desserte, des équipements et des espaces communs, mais donc, cet unilot ne correspond pas à l'unité foncière totale, mais seulement à l'unité objet de l'acquisition. Dans ces cas-là, j'applique bien des règles du PLU, quel que soit ce que décidait le PLU lui-même, dans le cadre du périmètre de cette unité.

Professeur Frédéric ROLIN : Merci beaucoup. Je ne sais pas comment vous voulez que l'on procède ; nous allons peut-être écouter ce que la pratique notariale a à nous dire, et puis nous débattons après, parce qu'il y a là quand même beaucoup de questions qui sont posées, et je pense que l'éclairage des notaires sera important sur cette question, et je laisse la parole à Maître TYL et à Laetitia PEIRONET. Je ne sais pas comment vous envisagez d'organiser votre intervention.

M^{me} Laetitia PEIRONET : Si vous en êtes d'accord, et également Maître TYL, nous nous étions arrangés comme ça : je vais un peu introduire le propos de Maître TYL. Il est vrai que nous, au CRIDON, nous ne sommes finalement pas tellement interrogés sur ces questions pratiques autrement que la question technique visant à savoir, d'une part, si l'on peut ou pas utiliser la division primaire et, d'autre part, si l'on est ou

pas dans le champ d'application de ces dispositions. Donc, nous sélectionnons principalement les questions qui nous sont posées.

Sur les questions pratiques, ensuite, visant à savoir, quand je fais une division primaire, comment je fais pour gérer les droits de construire, comment je fais pour gérer, par exemple, une équipe en commun... Nous ne sommes pas du tout interrogés sur ces questions. Par contre, évidemment, les notaires, eux, sont en première ligne. Eux doivent être particulièrement créatifs pour trouver des ajustements, lorsque, effectivement, les opérateurs entendent se prévaloir de ce régime des divisions primaires.

Alors, il semble — mais Maître TYL va prendre la parole sur ce sujet — que les difficultés rencontrées ne sont pas tout à fait les mêmes, je dirais, lorsque, finalement, on détache un seul terrain, lorsqu'il y a plusieurs divisions primaires successives, que lorsqu'il est envisagé plusieurs divisions primaires concomitantes.

Finalement, dans le cadre de divisions primaires successives, le problème paraît plus être un problème d'information, finalement, sur les situations à venir, qui sont à la fois parfois mal comprises, comme celles qu'évoquait Elsa SACKSICK tout à l'heure, comme la constructibilité future du terrain ou, le cas échéant, l'impossibilité d'obtenir un nouveau permis sur la construction existante après la division et l'achèvement de la construction, ou, à propos desquelles on a peu de certitudes comme la conformité.

Dans le cas des divisions primaires concomitantes, en plus de ces problèmes d'information, s'ajoute tout à la fois — comme le disait Maître TYL tout à l'heure, et je pense qu'il va davantage le détailler — les problèmes liés notamment à ce que Maître TYL appelle la « temporalité », c'est-à-dire ceux tenant aux délais d'instruction, aux difficultés à engendrer par des permis de construire qui ne sortent pas tous en même temps, et de ce fait, qui ne vont pas, finalement, être mis en œuvre concomitamment. Ou alors, les problèmes liés à la gestion des droits à construire, des équipements communs, par exemple, des choses comme ça.

Alors, la pratique notariale paraît régler ces questions moyennant une convention assimilable à celles qu'on connaît dans le cadre des permis valant division, mais d'abord, ce n'est pas toujours facile d'y parvenir. C'est à la conclusion que vous arriviez, Maître SACKSICK, c'est que certains, finalement — et ces questions-là, par contre, on les rencontre au CRIDON —, selon les situations, choisissent de se mettre volontairement dans le champ d'application du lotissement, alors qu'ils en seraient exclus, parce que c'est évidemment toutes les exigences de l'article R.442-1 a) sont respectées, mais ils choisissent de se mettre volontairement dans le champ d'application du lotissement, et souvent, dans les questions que l'on rencontre, c'est parce qu'il y a du bâti déjà sur l'unité foncière qu'il va utiliser et que l'existence de ce bâti évidemment empiète la constructibilité du terrain, et notamment le coefficient d'emprise au sol, comme vous le disiez tout à l'heure. Donc, dans ces hypothèses-là, effectivement, des opérateurs choisissent de se mettre volontairement dans le champ d'application du lotissement. Lorsque, en revanche, il n'y a pas ces difficultés-là, il semble qu'il serait tout à fait enclin à bénéficier du régime de division primaire. Mais il est vrai que ces difficultés les obligent souvent — ou parfois, en tout cas — à rentrer dans le champ d'application du lotissement et, dans ce cadre-là,

effectivement, on peut s'interroger sur la pérennité de ce régime de division primaire. Alors, il est quand même parfois incontournable, parce qu'il permet quand même une accélération du processus des ventes, forcément. Mais voilà un peu les problèmes qui sont rencontrés. Je vais passer la parole à Maître TYL, mais, voici en pratique les problèmes rencontrés par les notaires.

M^e Olivier TYL – Bonjour. Je suis arrivé un tout petit peu en retard ; excusez-moi. Merci Madame PEIRONET. Sur un plan strictement pratique — je vous remercie, Frédéric ROLIN et M^e Elsa SACKSICK, pour vos brillantes interventions. Je serai beaucoup plus terre-à-terre dans mes développements ; simplement pour vous faire part un peu du retour que l'on peut en avoir sur le terrain.

Tout d'abord, sur la pratique de la division primaire jusqu'à cet arrêt du Conseil d'Etat, on la sentait assez diverse. Alors, pour tout vous dire, j'exerce en banlieue, dans les Yvelines sur la Cour d'Appel de Versailles ; donc, je suis sur des zones semi-urbaines et pas forcément avec toujours de grandes collectivités ; et donc, j'ai pu constater, jusqu'à présent, une forme de réticence, mais souvent, d'ailleurs, par méconnaissance sur le mécanisme de la division primaire. Moi, les mairies me disaient souvent : « Vous comprenez, nous, on a la crainte du contentieux derrière, c'est déjà assez compliqué comme ça, je préfère instruire, en fait, selon la jurisprudence de la Cour d'Appel de Lyon. » Et puis, tout le monde en était là ; on arrivait parfois à faire comprendre que ça avait quand même un véritable intérêt, surtout évidemment que l'intérêt pour le propriétaire et pour l'acquéreur, il y a un phénomène de rapidité et de simplification lorsqu'on détache un terrain. Un terrain, ça va économiser les formalités d'une déclaration préalable. Vous allez me dire que ce n'est pas très long, mais si l'on tombe, même pour un unilot, dans le champ d'application du permis d'aménager, qui est quand même sensiblement étendu, et nous le voyons dans quasiment toutes nos opérations de lotissement quelles qu'elles soient. Il y a entre 80 et 90 % qui sont aujourd'hui en permis d'aménager même sans travaux.

Donc, il y a ce phénomène de temporalité qui séduit beaucoup le vendeur et l'acquéreur, et puis également, parfois, on constate tout de même le vendeur assez intéressé par le fait de vendre une partie de sa parcelle avec une grosse densification de celle-ci et donc, forcément, un prix relativement important, et pour nous, souvent, une difficulté à lui faire comprendre que le surplus qui reste à lui appartenir risque de pâtir de cela... Mais bon, souvent, l'appât du gain fait qu'il s'emballer pour ces opérations...

Nous, on a constaté quand même une certaine réticence des services instructeurs dans les collectivités de moyenne importance, et puis, d'un autre côté, une envie d'aller plus vite dans un dispositif qui est assez séduisant par sa rapidité, qui a amené, si vous voulez, à développer ce mécanisme sur un plan pratique.

Pour développer les difficultés et ce que nous pouvons essayer de faire en pratique, je prendrai deux situations :

- la première est le cas de la division primaire, où l'on détache simplement un terrain pour construire un immeuble ;

- et puis l'hypothèse où le propriétaire, en fait, va souscrire, consentir des promesses de vente simultanées sur deux, trois, ou quatre terrains sur son unité foncière.

Dans la pratique, les problématiques que nous allons rencontrer sont des problématiques d'information des parties, ce qui n'est pas toujours facile à rédiger, parce qu'on les informe, mais parfois, on arrive à les alerter ou à leur faire part d'incertitudes, et ils en reviennent à ce que vous disiez, Maître SACKSICK, c'est de dire : « Il y a trop d'incertitudes ; on repart sur une DB ou un PA avant de redéposer notre permis. » Parce que, nous, dans la promesse de vente, nous étions obligés, déjà, de prévoir et d'articuler l'impossibilité, pour l'acquéreur, d'acquiescer avant que son permis de construire soit purgé de tout recourt : évidemment pour éviter tout risque de contentieux qui pourrait intervenir sur son permis qui risque le contentieux, si la vente est déjà régularisée, et donc, une vente qui serait entrée finalement bien malgré elle dans le champ d'application d'un lotissement. Et nous, derrière, nous voyons aussi les difficultés, très clairement, éventuellement, de responsabilités qui pourraient arriver. Donc, pour nous, l'articulation est de faire comprendre qu'il est impossible d'acquiescer, avant la purge totale du permis. Même si c'est quelque chose qui paraît tout à fait logique aujourd'hui dans un climat de tension foncière, d'objectifs de production, etc., on assiste quand même souvent à la tentation de dire : « Ecoutez, on est quasi purgés, on n'a pas de problèmes, on y va, on achète. » Et vraiment, c'est pour nous d'arriver à articuler l'impossibilité pour l'acquéreur de renoncer unilatéralement au bénéfice de la condition suspensive, et surtout l'impossibilité pour les parties de lever l'option avant que l'autorisation d'urbanisme ait un caractère définitif. Ça, c'est un premier écueil sur lequel on voit que, dans la pratique, on peut— on sait — l'écrire, mais qu'il n'est pas facile de faire admettre.

Egalement pour ces problématiques d'avant contrat, c'est d'avertir sur le risque éventuel qui se passe dans l'avenir, pour l'hypothèse où le terrain qui a été détaché se retrouve en surdensité. Vous évoquez, Maître SACKSICK, les différentes jurisprudences ; mais pour nous, en tant que notaires, nous nous devons quand même d'alerter, si vous voulez, pour l'avenir ; je ne parle pas du PCM, je parle de l'avenir « avenir ». Ça, on y arrive encore. Ma problématique principale se trouve sur la conformité, parce que, aujourd'hui, je ne comprends pas la garantie que je peux apporter à un acquéreur qui va acheter avec un permis purgé, qui va construire, et qui va me dire s'il ne peut obtenir sa conformité parce que, comme vous l'évoquez, non-respect du volet paysager, etc., il va venir nous trouver en disant : « Finalement, on a mis en place un système où je n'ai pas de conformité. » Et c'est quelque chose chez nous qui n'est pas anodin, parce que l'exemple typique de la division primaire, c'est une société qui achète, par le biais de la division primaire, un terrain, qui construit un immeuble et qui le revend à un bailleur social en VEFA : un mécanisme on ne peut plus classique. Cette vente en VEFA est assortie d'un échéancier du paiement du prix et, systématiquement, une partie du prix ne sera payée qu'à l'obtention, qu'à la non-contestation de la conformité. Et les difficultés que l'on peut trouver vise à dire : « Mais moi, aujourd'hui, j'ai du mal à appréhender la possibilité d'être certain d'obtenir la conformité, et donc, d'être certain pour le constructeur, lui, de bien récupérer le solde de son prix sans difficulté particulière. Et ça, c'est quelque chose que l'on a du mal à appréhender, de même qu'un autre obstacle que l'on rencontre en pratique, qui est la pratique crédit-bail, puisque c'est assez souvent sur ce genre d'opération. On nous indique à juste titre, que le crédit-bailleur n'a qu'à être

titulaire du permis au moment de l'acquisition ; c'est ce qui va réaliser la division primaire. Sauf que le crédit-bailleur, dans neuf cas sur dix, il dit : « Non, non... Moi, le permis, c'est crédit-preneur ; moi, je veux acheter le permis soit au crédit-preneur ; je n'ai certainement pas envie de prendre la responsabilité, tant que l'acquisition n'a pas eu lieu, d'avoir un permis. » Donc, on a ces obstacles, si vous voulez, qui existent, et ce point de vue crédit-bail existe d'autant plus que, souvent, les modalités de financement sont décidées très tardivement dans l'opération, et notamment lorsqu'on a plusieurs acquéreurs concomitants, et puis on a un acquéreur au milieu de l'opération qui vous dit : « Eh bien, finalement, je finance par un crédit-bail. » Donc, si vous voulez, ça pose pour nous, dans la pratique, une question.

Dernière grande question que l'on arrive à gérer lorsqu'on a juste un terrain détaché, vous l'évoquiez également, c'est le problème de la gestion de ce que j'appelle les « équipements communs ». Comment est-ce que je gère une voirie ? Je peux la gérer — quand je n'ai qu'un terrain qui est détaché, si le terrain qui va être édifié en fond de parcelle — en organisant un découpage pour que l'emprise des voiries et des réseaux dépendent du futur lot, et qui est juste une servitude au profit du terrain qui serait sur le devant. Néanmoins, c'est une chose sur laquelle on n'est pas à l'aise parce que, si cet accès va également servir le surplus conservé par le vendeur, quelle garantie lui apporter ?... Donc, il faut réagir avec des conventions. C'est une chose que l'on sait écrire quand on est « un peu terrain », mais qui n'est pas toujours évidente.

Dernière question que l'on se pose aussi dans la pratique avec les divisions primaires à un lot, et que je rencontre assez fréquemment, notamment puisque le renouvellement urbain fait que, schématiquement, on construit beaucoup en centre-ville, c'est le détachement d'une parcelle qui appartient à une collectivité, qui était une grande parcelle qui dépendait du domaine public, et dont la collectivité déclassé une partie pour la revendre, et conserve le surplus dans le domaine public. Et donc, concernant la partie qui est détachée, finalement, l'opérateur va déposer son permis sur la parcelle d'origine. C'est alors là que j'ai du mal : sur une parcelle qui, en partie, dépend du domaine public, et donc, mécaniquement — puisqu'on parlait de l'emprise au sol —, c'est que je vais instruire un permis, et je vais éventuellement consommer d'ailleurs des éléments en droit à construire ou autres de biens qui dépendent du domaine public ; et ça, ce n'est pas une hypothèse d'école ; c'est quelque chose qui est pratiqué souvent, et la difficulté c'est que, dans ce type de montage, les collectivités sont les premières à nous dire : « Ce n'est pas grave ; on fait quand même la division primaire, parce que, moi, je n'ai pas à instruire un PA ni une DP, et puis j'ai surtout envie de rentrer les fonds rapidement ; donc, que l'opérateur me dépose son permis rapidement ; on prend la division primaire, etc. ». J'ai toujours une forme de réticence. Après, vous me direz que, une fois que le permis est purgé il est purgé, et on n'en parle plus.

Donc, voilà, si vous voulez, en pratique, nous, les illustrations que l'on a. On y arrive ! On fait beaucoup de divisions primaires, on y arrive, à partir du moment où il y a une bonne compréhension de tout le monde. Moi, mes vrais sujets d'interrogation, outre l'application des règles du PLU que vous évoquiez notamment sur les espaces verts, sur les voiries, les réseaux et les accès qui sont un vrai sujet, j'ai une question qui est peut-être tranchée — je me pose peut-être une question à tort —, mais j'ai un vrai sujet sur la conformité future, parce que, pour nous, dans un certain nombre de situations, ça peut avoir des répercussions importantes.

Le deuxième cas pratique que nous vous proposons, c'est la division primaire de trois parcelles mais au profit de trois acquéreurs : le propriétaire va vendre au profit des trois acquéreurs. L'un va faire un immeuble, l'autre un bâtiment industriel et puis le troisième une résidence de services.

Là, le problème, c'est celui de la temporalité, parce que l'on fait les plus grandes fautes, mais on va gérer trois promesses de vente, trois acquéreurs qui vont déposer concomitamment à peu près un permis de construire, mais je ne sais pas qui se lance en premier, je ne sais pas si mes trois acquéreurs vont avoir un permis définitif, et je ne sais pas s'ils accepteront tous les trois d'acquérir concomitamment, parce que la difficulté que nous avons en pratique, c'est que le vendeur, schématiquement, ne veut entendre parler de rien du tout. Donc, lui, sur le surplus, et éventuellement quand il le conserve, il ne veut surtout pas entendre parler d'engagement qu'il prendrait de respecter le PLU. Et puis, lorsque j'ai mes trois sociétés en face de moi, elles comprennent bien la difficulté, mais schématiquement, elles ont du mal ; même dans les conventions, on a du mal, si vous voulez, à leur faire accepter que, finalement, les trois permis vont être interdépendants à l'égard des autres, puisque je vais avoir les trois permis qui devront être purgés. Donc, si j'en ai un qui, finalement, prend un crédit-bail au milieu, si j'en ai un autre qui a oublié qu'il avait obtenu son permis — puisque ça nous arrive très souvent que le permis avait été délivré à la maison-mère, et en fait, c'est une société civile de construction-vente qui achète. Donc, il faut transférer et on va reperdre du temps. Et donc, leur faire accepter déjà une concomitance des permis, donc, une temporalité, si vous voulez, qui va les rendre interdépendants les uns des autres, et surtout, si vous voulez, arriver à ce qu'une fois que tout cela est fait, les trois acquisitions se fassent quasiment en même temps.

Le troisième obstacle que l'on va avoir derrière, c'est que, avec tout ça, que fait-on au niveau des éventuels accès ou réseaux qui vont desservir ces trois immeubles ? Qui les fait ? Quelles garanties ? Dans quel temps et sous quelles conditions ? Et il est vrai que je retrouve un peu les problèmes que l'on a, nous, en permis valant division avec des transferts partiels au profit de sociétés où, bon, on y arrive, mais c'est toujours cette problématique d'arriver à gérer tout cela. Alors, on va me dire que tant que tout se passe bien, tout se passe bien, sauf que dès qu'il va y avoir un obstacle, on va forcément nous sauter dessus, parce que l'on vous dira : « Finalement, vous auriez dû prévoir ceci, vous auriez dû prévoir cela. » Et je m'aperçois, au final, que plus on essaie de gérer les problèmes plus on va être obligé d'avoir des conventions un peu lourdes, et j'en arrive souvent à la même conclusion que vous, Maître SACKSICK. Finalement, les intervenants vous disent : « Ecoutez, ça, c'est très bien, mais, à ce moment-là, on va revenir à un rythme peut-être plus traditionnel et on va prévoir un "vrai lotissement" : voir s'il y a des éléments d'équipement communs, un vrai aménageur. » Donc, on arrive à les gérer, mais schématiquement, les conventions doivent être vraiment bien comprises par tout le monde, et je trouve quand même qu'il reste quelques éléments d'incertitude pour l'avenir et qui pèsent sur nous ; parce que, si vous voulez, écrire dans nos contrats, c'est mécanique, c'est une convention. Derrière, s'ils ne sont pas applicables, s'il y a une difficulté très importante à les mettre en jeu, c'est une chose sur laquelle on a un peu moins de lisibilité. On y arrive, mais c'est vrai que souvent, on est quand même plus à l'aise lorsqu'on a détaché un terrain pour mettre un immeuble, avec déjà

toutes les contraintes que cela peut causer, je suis moins à l'aise sur les multidivisions, parce que, mécaniquement, je sais pertinemment que, au début, tout le monde vous dit : « Oui, on est tous d'accord », mais que, en fait, au fil de l'avancée du dossier, là, on va avoir des intérêts tout à fait légitimes, économiques ou autres, qui font qu'il faut aller très vite, et sans être « certain que ça se passe bien » à long terme.

L'intervention a certainement été beaucoup moins juridique, mais c'était simplement pour vous évoquer les questions qui peuvent se poser, et encore une fois, je n'ai pas le privilège — ni la chance — de travailler avec des services instructeurs qui sont très équipés, mais les services instructeurs qui ont un peu moins de moyens humains, sont eux-mêmes encore assez « craintifs » pour le contentieux. Je les ai interrogés un peu pour savoir leur réaction par rapport à ça. Ils m'ont dit : « Ecoutez, on appliquera, mais... » Ils se posent eux-mêmes un certain nombre de questions, et en plus, c'est vrai que les questions se posent sur l'après : est-ce que tout pourra être régularisable ? Qu'est-ce qui va se passer ensuite ?...

Professeur Frédéric ROLIN : Merci beaucoup ; je crois que ces deux exposés nous montrent bien l'ampleur des difficultés. Je vais maintenant laisser la parole aux participants qui ne sont pas intervenus jusqu'à présent pour voir un peu comment ils appréhendent ce qui a été dit, quelles analyses, quels retours d'expérience ils peuvent nous apporter pour faire avancer la réflexion...

M. Franck BOURDON : Je vais être beaucoup plus pragmatique que Maître TYL. Ce qui vient d'être dit était hyper intéressant, mais un truc qui m'a toujours posé un problème avec la division primaire, c'est que, autant le Code de l'urbanisme prévoit à son article R441-1 de pouvoir déposer un permis d'aménager sur une fraction d'unité foncière — c'est prévu dans l'article —, autant le R441-9 nous dit que l'on peut déposer une déclaration préalable de lotissement sur une fraction d'unité foncière, mais on n'a pas le pendant pour le permis de construire. C'est-à-dire, sauf erreur de ma part, à ma connaissance, il n'y a pas d'article dans le Code de l'urbanisme nous disant que l'on peut déposer un permis de construire sur une fraction d'unité foncière. Donc, c'est la première remarque : comment pourrions-nous déposer un permis de construire, si ce n'est pas prévu par le Code de l'urbanisme, alors que c'est prévu pour le permis d'aménager et pour la déclaration préalable ? Comment pourrions-nous déposer un permis de construire sur une fraction d'unité foncière sans passer par la procédure de division ?

Deuxième chose : de mémoire, le législateur a souhaité modifier l'article R.442-1 en enlevant la notion de fraction d'unité foncière. Vous savez, cette version, c'était : « *Ne constituent pas des lotissements...* » Dans sa version actuelle : « *Division en propriété ou en jouissance effectuées par un propriétaire au profit d'une personne qui aurait obtenu un permis d'aménager portant sur la création d'un groupe de bâtiments...* » Mais avant, c'était : « *obtenu sur une fraction de la propriété* ». Et le législateur, justement par raison de clarification, a dit : « On va enlever cette notion de "*fraction de propriété*", parce que ça porte à confusion. » Et ça donnait justement les deux écoles : on ne pouvait déposer un permis que sur la fraction parce que le R.442-1 prévoyait bien sur une « *fraction de propriété* » ; or, aujourd'hui, ce n'est plus le cas, c'est-à-dire qu'il a enlevé ce truc-là et, à mon avis, pour des raisons de clarification, et pour que l'on soit obligé de déposer sur la totalité.

Ce qui pourrait être bien pour améliorer la division primaire, ce serait de prévoir, comme dans le R. 431-24 qu'au moment du permis de construire, on fixe la limite de la division primaire. Or, aujourd'hui, on n'a pas à le faire. C'est-à-dire qu'on indique au service instructeur que le terrain sera vendu dans le cadre d'une division primaire et la limite sera là. A ce moment-là, les services instructeurs ont quand même une information sur l'impression de la future division, et ce qui ne serait peut-être pas plus mal. Là où je rejoins Maître Olivier, c'est sur le problème des divisions primaires successives. Parce que, quand on fait une division primaire successive, comme il le disait, j'ai tendance à penser qu'il y a le premier qui dépose son permis sur la totalité de l'unité foncière du vendeur, et quand le deuxième dépose son permis derrière, est-ce qu'il ne faut pas tenir compte du premier permis qui a été déposé pour savoir ce qui reste comme emprise au sol, comme coefficient d'espace vert, etc. ? Et quand il y a le troisième qui passe derrière, est-ce qu'il ne faut pas tenir compte aussi des deux premiers permis soit délivrés soit en cours d'instruction, pour savoir s'il reste encore de la place pour une emprise au sol des espaces verts dans le cadre de la division primaire ? C'est vrai que les divisions primaires à plusieurs lots détachés conjointement, c'est compliqué.

Par contre, je trouve que l'outil va tout à fait dans le sens de la densification de la loi SRU, etc. Si l'on choisit de faire une division primaire, généralement, comme ça a été évoqué tout à l'heure, c'est parce que, sur le reliquat, on est une petite construction, on a beaucoup de place, il faut récupérer de l'espace vert, de l'emprise au sol, etc., et que, généralement, si la construction sur le reliquat est plus grosse, on s'empresse de faire une déclaration préalable, comme il a également été dit, pour pouvoir récupérer... Mais bon, je dirai que ce sont un peu les règles du jeu.

Moi, je trouve que la division primaire va être inscrite sur la totalité, et finalement, c'est quelque chose qui permet aussi de densifier, mais le problème, c'est que si on lit entre les lignes, le R.151-21 ne semble pas pouvoir s'appliquer dans la division primaire, parce que déjà il y a la notion de pluralité de bâtiments. Donc, ce qui m'a toujours posé souci, c'est ça : est-ce que le Code de l'urbanisme permet de déposer un permis ? Merci.

M^{me} Laëtitia PEIRONET – Non, excusez-moi, Monsieur BOURDON. Je suis tout à fait d'accord avec vous. Le Code de l'urbanisme ne permet pas aujourd'hui de déposer une demande de permis sur une partie de l'unité foncière. C'est comme ça qu'était d'ailleurs justifiée la doctrine administrative en 2010, et c'est comme ça aussi que le Conseil d'Etat justifie sa position en 2020. Sur ça, nous sommes tout à fait d'accord. Je suis aussi d'accord avec vous pour dire qu'il ne faut pas oublier le principe de la loi SRU qui était vraiment validé ; c'était la densification ; sur ça, il n'y a pas de souci. Et il est vrai que lorsqu'on est dans le cadre d'une division primaire en lots comme disait M^e TYL, il est vrai que, une fois que la division est intervenue, une fois que la vente est faite, le terrain qui reste à appartenir au vendeur retrouve sa virginité. C'est-à-dire qu'il peut effectivement... Les droits à construire qui seront... Il retrouve complètement l'intégralité des droits à construire. Je crois qu'il ne faut quand même pas oublier tout le principe de la loi SRU dans cette affaire de division primaire.

M^e Elsa SACKSICK – Si je peux me permettre d'apporter un tout petit complément... Effectivement, le Code de l'urbanisme ne dit rien. L'unité foncière a quand même été

définie par le juge administratif et pas par le Code lui-même. C'est la décision *Commune de Chambéry*. Et je reprendrai juste l'idée du Professeur SOLER-COUTEAUX à laquelle j'adhère totalement selon laquelle « la demande d'autorisation d'urbanisme ne peut porter que sur la partie de la propriété sur laquelle le propriétaire a habilité le futur acquéreur à la demander. Le second argument de texte tient dans l'observation de ce qu'en règle générale, le code de l'urbanisme n'autorise pas le dépôt d'un permis de construire sur une partie de l'unité foncière. De fait, seule la demande de permis d'aménager ou la déclaration préalable d'un aménagement peut porter sur une partie d'une unité foncière (C. urb., art. R. 441-1 et R. 441-9). Là encore, le rapporteur public relevait qu'une telle « exception » n'a pas été étendue à la division primaire par le pouvoir réglementaire. Mais, à supposer que celui-ci ait envisagé la question sous cet angle, lui était-il nécessaire d'indiquer expressément que dans le cas de la division primaire, la demande d'autorisation d'urbanisme pouvait, et plus sûrement devait, porter sur une partie de l'unité foncière ? ». En effet, dans le cadre d'une division primaire, c'est l'acquéreur qui dépose la demande de permis. La division est prévue par le texte même du 442-1-a. Et, comme il le fait très bien remarquer dans son article et dans les articles précédents, le professeur SOLER-COUTEAUX, le terrain d'assiette du permis ne peut qu'être celui sur lequel il est titré. Autrement dit, c'est le texte même sur l'exception au lotissement qui prévoit que le terrain d'assiette est seulement celui sur lequel le pétitionnaire est autorisé à construire (sans compter le reliquat dont il ne sera jamais propriétaire et sur lequel il n'a aucun droit).

M^{me} Laetitia PEIRONET : Sauf, Maître, que, par définition, au moment où le permis de transfert est demandé, l'acquéreur n'est pas encore titré.

M^e Elsa SACKSICK : Son titre l'habilitant à construire c'est l'autorisation du propriétaire. Mais le pétitionnaire n'aura jamais aucun droit sur le reliquat.

M^{me} Laetitia PEIRONET : Sauf s'il y est autorisé par le propriétaire.

M^e Elsa SACKSICK : Mais le propriétaire ne l'autorise que sur le périmètre de ce futur titre (jamais sur le reliquat).

M^{me} Laetitia PEIRONET : Il autorise à déposer le permis sur le terrain de son futur titre, oui, mais dans le cadre d'une division primaire, il faut qu'il n'y ait pas nécessairement... Il autorise à déposer sur le terrain de son titre mais est-ce qu'il autorise finalement à ce que le permis soit divisible ? ... pas forcément.

M^e Elsa SACKSICK : Aujourd'hui, oui ... Avec la position de la cour administrative d'appel de Lyon on ne pensait pas comme ça, mais aujourd'hui oui avec l'arrêt du Conseil d'Etat que nous commentons.

M. Franck BOURDON : Il n'y a que la CA de Lyon ?

M^e Elsa SACKSICK : Non, il n'y avait pas que la cour administrative d'appel de Lyon. Et concernant ma deuxième réponse, suite à votre intervention, Monsieur BOURDON, ce qui me fait peur en cas de divisions primaires successives, c'est au stade des PCM qui seront instruits en même temps, et il va falloir prendre en compte des unités foncières différentes...

M. Franck BOURDON : Pour les PCM, quand j'ai vu cette jurisprudence, je me suis posé la question tout de suite, même y compris si au moment du dépôt du PCM, le propriétaire qui a conservé le lot bâti a déjà bricolé sur son terrain. Et donc, les coefficients d'emprise au sol et d'espaces verts de l'origine du permis de construire ont été modifiés du fait de la modification de reliquat bâti. Ça, par contre, c'est un problème. Autant, à la première lecture, j'étais supercontent en disant : « Voyez, maintenant, c'est réglé ; on n'aura plus de problèmes avec les PCR », mais il y a quand même cette question-là de savoir ce qui va se passer quand le propriétaire d'origine aura bricolé sur un reliquat qu'il n'aura pas cédé.

Professeur Frédéric ROLIN : Je voudrais quand même faire deux remarques : une première pour rebondir sur ce qu'a dit Laetitia Peironet, c'est une fois que la division a été opérée, le reliquat — en fait, ce qui reste du terrain d'origine qui n'a pas fait l'objet de la construction autorisée — retrouve sa virginité, ses droits à construire. J'ai bien cherché partout, je n'ai pas trouvé de solution bien nette là-dessus. Et il me semble que l'un des effets de la décision *SCI du 3 rue Jules Gautier* du 12 novembre 2020, c'est, me semble-t-il, au contraire, de faire produire des effets y compris sur la partie qui reste sur le reliquat, et ça, je voudrais savoir ce que vous en pensez ; je voudrais savoir si, effectivement, la partie de reliquat retrouve sa virginité, en quelque sorte ou pas. Je n'ai pas trouvé de solution bien nette là-dessus.

M. Franck BOURDON : A mon sens, depuis la loi du 13 décembre 2000, avec la suppression du L. 105, on se retrouve une nouvelle jeunesse à l'issue de la division : voir l'ancien R315-54.

Professeur Frédéric ROLIN : Mais alors, je ne comprends pas : vous instruisez le permis de construire sur l'ensemble de la parcelle, sur l'ensemble de l'unité foncière, vous dites là-dessus que vous avez consommé par exemple toute l'emprise. Vous divisez et vous récupérez votre emprise ; alors, quel est l'intérêt de l'instruire sur l'ensemble de la parcelle ?...

M. Franck BOURDON : Si vous voulez, on a eu un sport national au lendemain du 13 décembre 2000, quand ils ont supprimé le L.105. Puisque, avant, comme il a été évoqué, parce que le L. 105 a été rappelé, le truc, c'est que l'on pouvait construire qu'à concurrence des droits à bâtir qui n'avaient pas été utilisés. Il n'y avait pas que le COS. Il y avait tout le reste, et ça avait donné d'ailleurs naissance à une jurisprudence *Campeyroux* sur les superficies minimales notamment.

Lorsque l'article L.105 a été supprimé, au lendemain de la loi SRU, les constructeurs, les promoteurs, ont bien compris l'enjeu. C'est-à-dire qu'ils avaient un grand terrain, ils construisaient, déposaient un permis de construire sur la totalité du terrain en prenant soin de mettre le bâtiment au fond des jardins. Une fois qu'ils avaient leur conformité, ils redivisaient derrière, ils se retrouvaient une nouvelle jeunesse sur le reliquat du terrain qu'ils venaient de détacher et ils recommençaient, et par ce biais-là, ils contournaient toutes les règles, et du COS, et de l'emprise au sol, etc. Et c'est d'ailleurs pour ça que, ensuite, changement de majorité. Certains élus disaient : « Mais c'est plus possible, parce que là, on va densifier comme des fous et l'on se fait avoir parce que notre COS n'a plus aucun sens au regard de l'unité foncière d'origine », où ils ont mis le R.123-10-1, mais il y avait aussi celui qui gérait les droits

à bâtir sur une période de dix ans qui a été supprimé. Donc, le principe de la division primaire, finalement, c'est un peu ça aussi. On raisonne par la globalité à un instant t , mais on n'a plus à se retourner en arrière. Si l'on a divisé le terrain, on se retrouve une nouvelle jeunesse sur ce qui reste.

Professeur Frédéric ROLIN : J'ai quand même un doute, parce que je comprends bien l'idée, je sais qu'elle a été mise en œuvre, mais à partir du moment où on dit qu'on assure le permis sur l'ensemble du terrain, c'est bien pour appliquer les règles d'urbanisme sur l'ensemble de l'unité foncière.

M^e Elsa SACKSICK : Je pense que le Conseil d'Etat ne s'est pas posé la question du reliquat quand il a pris cette décision. On ne sait pas ce que dirait le Conseil d'Etat. Je rejoins M. Franck BOURDON là-dessus ; je pense que je n'ai pas l'impression quand on lit les conclusions d'Olivier FUCHS que le miroir ait été fait sur le reliquat. Mais peut-être y a-t-il d'autres intervenants qui voudraient intervenir...

Professeur Frédéric ROLIN : Quelqu'un veut-il intervenir sur ce point ?

M^e Audrey LEBEAU : Oui, moi, je veux bien. Si l'on fait le parallèle avec le lotissement unilot : aujourd'hui, dans un lotissement unilot, les services instructeurs n'ont pas à s'assurer que le reliquat, notamment lorsqu'il est déjà bâti, demeure conforme ou non aux règles d'urbanisme depuis qu'on a supprimé notamment le contrôle de la constructibilité résiduelle. Or, là, en présence d'une division primaire qui n'a vocation à créer qu'un seul lot à bâtir et à générer un reliquat déjà bâti, l'introduction d'un contrôle de conformité à l'échelle du terrain global avant division primaire va conduire à devoir s'assurer de la constructibilité résiduelle sur le reliquat en cas de division primaire, alors qu'un tel contrôle a été supprimé en matière de lotissement. On va donc avoir un contrôle bien plus poussé avec la règle du Conseil d'État en matière de division primaire que celui qui est appliqué aujourd'hui dans le cadre d'un lotissement unilot comportant un reliquat déjà bâti et non intégré dans le périmètre du lotissement.

Professeur Frédéric ROLIN : Donc, vous, vous pensez que l'on ne retrouve pas l'intégralité des possibilités de construire.

M^e Audrey LEBEAU : Oui, effectivement, je pense qu'on ne la retrouve pas nécessairement.

M. Franck BOURDON : Alors, moi, dans la pratique, je m'inscris dans la pratique dans ce cas de figure, leur souci quotidien avec le reliquat, c'est de savoir, lorsqu'il y a des bâtiments, si l'on pourra les reconstruire à l'identique en cas de sinistre avec le terrain qu'on va leur laisser. Ça, c'est notre souci. Celui des notaires aussi, bien sûr.

M^e Audrey LEBEAU : Oui, dès lors que le PLU ne s'oppose pas à l'application des dispositions qui permettent la démolition et la reconstruction à l'identique. Dans une telle hypothèse, si le bâti existant régulièrement édifié en son temps, n'est pas conforme aux règles d'urbanisme actuellement en vigueur, il est alors possible de reconstruire à l'identique si le PLU ne s'y oppose pas.

M^e Elsa SACKSICK : Ça c'est clair. Le bâtiment, s'il est non conforme, ce n'est pas grave.

M^e Audrey LEBEAU : C'est la seule chose qui pourrait protéger le bâti existant devenu non conforme sur le reliquat.

M. Franck BOURDON : Sauf que là, en fait, la problématique est que, aujourd'hui, il y a de plus en plus de PLU qui cherchent à gérer les divisions foncières y compris sur les fractions bâties, en essayant d'utiliser le R151-21 mais à mauvais escient ; on en a déjà discuté au GRIDAUH... Vous en avez qui mettent dans le PLU dans le cas de division : « *Chaque terrain issu de la division — pas du lotissement — devra respecter l'intégralité des règles du PLU.* » En Seine-Saint-Denis... Je ne pourrais pas vous le montrer, mais voilà, j'ai eu un permis d'aménager cette semaine qui m'a été refusé, parce que je n'avais pas mon coefficient d'espaces verts dans ma voirie.

M^e Audrey LEBEAU : Oui, mais à ma connaissance, appliqué à l'échelle des lots du lotissement et de son périmètre, dans le périmètre du lotissement d'un permis d'aménager, on n'a pas le reliquat bâti pour l'appréciation des règles d'urbanisme.

M. Franck BOURDON : Oui, mais justement, les PLU nous disent : « Oui, d'accord, vous nous avez déclaré un périmètre... » Parce que, évidemment, on fait attention au périmètre qu'on déclare. Moi, je déclare toujours mes terrains à bâtir et éventuellement, s'il y en a, voies, espaces et équipements communs. Oui, mais on nous dit : « Oui, mais notre PLU, il s'en fiche de votre périmètre. » Notre PLU, il vous dit : « En cas de division, tous les terrains doivent prescrire. » Donc, que ce soit une division primaire, que ce soit un PA ou une DP, ils vous disent : « Votre reliquat bâti doit avoir son coefficient d'espaces verts, d'emprise au sol. Il doit avoir ses cinq arbres, il doit avoir ses prospects par rapport à la limite que vous proposez, etc. Et ça, par contre, c'est gravissime.

M^e Audrey LEBEAU : C'est une règle illégale mais qui existe.

M. Franck BOURDON : Oui, c'est une règle illégale, mais j'ai quatre PLU qui sont passés au contrôle de la légalité et ils n'ont jamais rien dit.

M^e Elsa SACKSICK : Parce que, au niveau du contrôle de légalité, je ne suis pas sûre qu'ils soient très forts en division foncière.

M. Franck BOURDON : Je pense comme vous.

Professeur Frédéric ROLIN : Il y a une autre question que je voudrais poser, c'est celle du permis de construire modificatif, dont Elsa SACKSICK a parlé tout à l'heure. Elle dit qu'on instruit les permis de construire modificatifs sur également l'ensemble de la parcelle. Il me semble qu'ici, il peut y avoir deux situations : selon que la vente a été faite ou pas. Dans l'arrêt de 1995 dont je parlais tout à l'heure, le Conseil d'Etat nous dit : « Une fois que c'est vendu, c'est divisé, et une fois que c'est divisé, il faut l'appliquer dans le périmètre divisé et non pas sur l'ensemble de la parcelle. » Ce qui signifie, si l'on considère que cette jurisprudence continue à avoir un sens, que les permis de construire modificatifs seraient appréciés différemment, mais, à mon avis, avec des conséquences assez lourdes, justement, en termes de sécurisation, selon

qu'ils sont demandés, obtenus, avec que les divisions soient opérées ou selon s'ils sont obtenus après.

M^{me} Laetitia PEIRONET : Il me semble, sauf erreur de ma part, que dans l'arrêt du Conseil d'Etat de 2020, il est bien dit « les modificatifs après division ».

M^e Elsa SACKSICK : Oui, exactement.

Professeur Frédéric ROLIN : Ils ont dit « après division ».

M^{me} Laetitia PEIRONET : Oui, il me semble bien.

M^e Elsa SACKSICK : Oui, c'est là où l'arrêt est très inattendu il dit que même après division qu'on continue à réfléchir à l'échelle de l'unité foncière initiale.

M^{me} Laetitia PEIRONET : Ça, ça pose la difficulté qu'évoquait tout à l'heure Franck BOURDON. C'est-à-dire que même dans l'hypothèse d'une division primaire portant sur un seul détachement, imaginons que le permis obtenu avant la division ne soit pas immédiatement mis en œuvre par son bénéficiaire, mais que le vendeur propriétaire du reliquat, lui, envisage de construire sur son terrain, ou que l'acquéreur ait commencé à construire, mais demande son permis modificatif alors que le propriétaire initial a commencé lui-même à construire sur son terrain, comment va être instruit ce modificatif ? Est-ce que, finalement, l'acquéreur peut avoir une garantie, finalement, qu'il pourra demander son permis modificatif ? que ce permis modificatif pourra être instruit ?... Il y a quelque chose à trouver, là, probablement, entre le vendeur initial et l'acquéreur. Parce que, si le vendeur a des projets sur son terrain, on ne peut pas exclure qu'au moment où l'acquéreur demande son permis modificatif, il soit gêné par ce que son vendeur aura commencé à faire.

M^e Olivier TYL : C'est ce qui rend, d'ailleurs, la pratique difficile, c'est ce qui est compliqué ; parce que, dans les conventions ou les accords que l'on peut faire prendre entre les acteurs, c'est justement jusqu'où va-t-on ? Où s'arrête-t-on en termes de temporalité ? Que laisse-t-on au vendeur et à l'acquéreur comme possibilité et jusqu'à quand ? Parce que c'est... Il est compliqué souvent à un vendeur, surtout s'il conserve un surplus, de brider dans les possibilités derrière, dans le cadre des discussions, c'est souvent assez compliqué déjà de brider dans ce qu'il pourra éventuellement faire à l'avenir, et puis surtout de l'écrire, parce que c'est vrai que le permis de construire modificatif, tant qu'il intervient avant la division, moi, je... Mais il intervient assez souvent en cours de chantier, voire un « permis-balai » bien après, voire un permis pour obtenir la conformité... Et remettre des contraintes sur le vendeur, dans ce cas-là, n'est pas facile à contractualiser.

Une autre intervenante : Bonjour à tous. Ce que je pense, c'est que, aujourd'hui, depuis l'arrêt du Conseil d'Etat, on n'a plus le choix. C'est-à-dire que, dans le contrat, on va conclure, à partir du moment où on veut que l'acquéreur dépose des permis modificatifs qui peuvent éventuellement appâter la constructibilité future du vendeur sur son reliquat, et on est obligé de le traiter dans le contrat. Et donc, nous, en tout cas, à titre personnel, aujourd'hui, dans les contrats que je suis amenée à conclure, cet exercice est plus compliqué ; ça, c'est évident. Mais en fait, on doit anticiper l'ensemble de ces sujets. C'est-à-dire comment vont se passer les dépôts de

modificatifs qui interviendront souvent, puisque, de toute façon, la division intervient avant même que les travaux aient commencé, puisque la vente intervient une fois que le permis est définitif et, en fait, la problématique du modificatif va se poser au fur et à mesure de la construction, parce que l'on a différents sujets, on a les « permis-balais » et on a tout ce qu'on veut. Donc, voilà. Et en fait, le Conseil d'Etat répond à l'une des grandes difficultés qu'il y avait en pratique sur le fait que tout le monde se demandait quel était le périmètre d'instruction et le modificatif. Alors, si l'on avait un permis qui était à la fois conforme à la future unité foncière et à la nouvelle, tout allait bien, mais en fonction des évolutions de la jurisprudence, en fait, on était dans les différentes hypothèses, et quand on avait instruit sur la globalité et que l'on divisait, se posait la question du permis modificatif, se posait la question de la conformité, et je pense — et je suis assez d'accord avec Franck BOURDON — que, aujourd'hui, en fait, on a un champ de possibilités, et que, en fonction des cas qui vont se présenter, il sera plus opportun de recourir à la division primaire ou au lotissement, et que, si l'on recourt à la division primaire, nous, en tant que notaires, on va avoir une responsabilité à mettre en place un certain nombre de règles de fonctionnement entre le vendeur et l'acquéreur, d'autant si l'acquéreur a des ventes successives à faire.

Pour moi, le seul point de difficulté que je vois, qui a été soulevé par Elsa tout à l'heure, c'est en fait la manière dont les collectivités territoriales dans leur PLU vont pouvoir contrôler tout ça, et donc, va se poser la question de savoir si l'on peut appliquer les mêmes règles qu'en matière de lotissement. En tout cas, je pense que, à titre personnel, il est intéressant de relire ce qui avait été écrit par le GRIDAUH il y a je pense dix ans sur le sujet. Nous avons eu une réunion il y a une dizaine d'années sur la question des divisions primaires, ou le GRIDAUH avait espéré que l'on clarifie un certain nombre de choses. Donc, je pense que, du fait, d'ailleurs, de cette réunion du GRIDAUH et de ce qu'avait émis le GRIDAUH, le législateur, comme l'a très bien rappelé Franck, avait modifié le texte. Donc, de toute façon, je pense que l'on aura du mal à retrouver la solution idéale, et je pense que, comme le dit Franck, il va nous falloir être très pragmatiques et choisir le bon outil en fonction des circonstances, du PLU, et de la manière dont on pourra contractualiser avec le vendeur.

Professeur Frédéric ROLIN : On peut quand même se demander si, au fond, compte tenu des difficultés ensuite, pour essayer de mettre en place toute la machinerie contractuelle, il reste un intérêt à la division primaire quand on fait des divisions concomitantes. Est-ce que là, pour le coup, on n'a pas intérêt à passer par le lotissement ? Est-ce que les lourdeurs du lotissement, le différé des ventes, etc., enfin, ce qui fait passer par le double des tâches pour aménager un permis de construire, est-ce que ces lourdeurs, finalement, sont plus contraignantes que les lourdeurs liées à la machinerie contractuelle entre les différents acquéreurs des parties divisées du terrain, de l'unité foncière ?

M. Franck BOURDON : Le problème vise à savoir pourquoi les divisions primaires, pourquoi les permis de construire valant division sont exempts du régime des lotissements ? C'est parce qu'on connaît le projet architectural. On fait un lotissement quand on détache un terrain, mais que l'on ne sait pas encore ce qui va se construire dessus. Donc, la question du lotissement, c'était qu'il fallait que je détache un terrain qui soit constructible et qu'il soit viabilisé. Après, on pourra

déposer un permis de construire dessus. A partir du moment où l'on a un permis valant division, à partir du moment où l'on a une division primaire, cela veut dire qu'un permis de construire a été instruit. On sait que le terrain est viabilisé, qu'il est constructible, mais on connaît parfaitement le projet. C'est pour cette raison que l'on a exonéré ces opérations-là du régime du lotissement. On n'a pas à contrôler le truc, puisqu'un permis a été délivré et que l'on sait exactement ce qui va se faire. Je pense que la division primaire est un très bon outil. Pour des raisons de densification comme je l'ai évoqué tout à l'heure, parce que, si l'on rentre dans le biais de dire qu'il faudrait laisser aux rédacteurs de PLU la possibilité de dire que toutes les règles doivent être respectées, y compris sur le reliquat bâti, on remet *Campeyroux* en route. Donc, au niveau de la densification, déjà qu'on va avoir des problèmes avec zéro artificialisation nette, on a des problèmes avec toutes les communes qui n'avaient basé leur PLU que sur la superficie minimale et ses largeurs de façades et qui se débattent avec des articles à la noix dans leur PLU pour empêcher de densifier, si l'on met en plus ça sur la division primaire, on ne pourra même plus aller habiter à la campagne puisqu'on ne pourra même plus étendre les zones...

M. Vincent GUINOT : J'ai une petite question à poser à tous. Lorsqu'on arrive un peu au constat, qui consiste à dire... Enfin, moi, je voyais ça avec les promoteurs... Parfois, on avait envie d'appliquer la jurisprudence de la CA de Lyon, qui a d'ailleurs été rendue sur la base de l'ancien article, tel que Franck le rappelait. Donc, on ne savait pas trop si c'était valable avec le nouvel article. Et puis, parfois, on vous dit d'appliquer la réponse ministérielle et de déposer le permis sur la totalité en fonction de ce qui était intéressant pour le constructeur, grosso modo. Et là, j'entendais Elsa qui disait : « type le lotissement », et on arrive au constat de se demander si finalement, ça ne sera pas parfois plus simple de déposer une DP, surtout quand on n'est pas dans les abords d'un monument historique, pour pouvoir, puisque, contrairement en matière de permis de construire, on peut déposer des DP seulement sur une partie de terrain, mais moi, j'ai un petit état d'âme, et peut-être que je me fais des histoires tout seul... Là, le Conseil d'Etat nous dit : « Comme en droit administratif général, ce qui compte, c'est la situation de fait et de droit qui existe à la date de signature de l'arrêté de permis. » A la date de l'arrêté de permis, par définition, le promoteur n'a pas acheté le terrain ; donc, le terrain n'a pas été divisé. Donc, on s'intéresse à la situation du terrain tel qu'il existe à la date de signature de l'arrêté. Donc, par définition avant la division. Lorsqu'on dit que, peut-être ce sera plus simple de souscrire une DP. Mais la DP est, comme son nom l'indique, elle est préalable, cette division. Et quand la DP est souscrite et que la décision de non-opposition à la DP est prise par le maire, il n'y a toujours pas eu d'acte de vente ; c'est l'acte de vente ou de location avec un droit à construire, mais c'est l'acte de vente qui entérine la division. Donc, si j'ai M. Tartempion qui est propriétaire de son terrain de 1 000 m² qui vend à un promoteur 500 m² et qui va déposer une DP pour créer un terrain à bâtir de 500 m² en prenant bien soin de ne pas mettre la totalité du terrain dans le périmètre du lotissement, faute de quoi, sauf opposition du PLU, il y aura bien une globalisation. S'il veut régénérer les droits à construire pour ne pas qu'on tienne compte de ce que, lui, il a reconstruit sur ce reliquat, et que l'on dépose une DP, moi, j'ai envie d'y croire, mais je ne suis même pas certain que, si on lit la jurisprudence du Conseil d'Etat et cette cristallisation de la situation à la date de l'arrêté, que, lorsque je vais déposer mon permis sur le lot déclaré, je puisse déposer qu'à l'échelle du lot, puisque, par définition, ça ne sera pas divisé à la date à laquelle je vais déposer mon permis. Sauf, évidemment, si je

suis un marchand de biens et que j'ai acheté les terrains. Auquel cas, je pense qu'évidemment, on régénère et on crée une nouvelle unité foncière. Donc, je ne sais pas ce que vous pensez tous de cette vertu divisoire dès l'obtention de la DP sans attendre la vente.

M. Franck BOURDON : Vincent, je te rejoins là-dessus, mais en fait, lorsqu'on fait une déclaration préalable, avant de déposer le permis, on donne à l'Administration le périmètre du futur terrain qui va être vendu ; on lui donne les cotes, les surfaces, etc.

Moi, combien de fois, j'ai vu des gars qui ont voulu me faire faire des DP, et puis, au final, c'était eux qui déposaient le permis de construire sur leur terrain. Ils disaient : « Je vais faire une DP et puis je vais déposer une deuxième maison sur mon terrain. » Non, ça ne marche pas parce que vous êtes propriétaire du reliquat, du lot que l'on a détaché par DP... Donc, là, votre permis de construire, il devrait être instruit sur la totalité. Dans le cas d'une DP, il y a eu une autorisation d'urbanisme — même si c'est une opposition à déclaration — qui a averti l'Administration de l'allure du terrain, et elle a un pétitionnaire qui n'est pas le lotisseur. A partir du moment où le pétitionnaire n'est pas le lotisseur, elle va bien instruire le truc sur que le lot de la Déclaration Préalable. Sinon, la Déclaration Préalable en soi ne servirait jamais à rien, et l'on ne fixerait jamais la distance d'implantation des bâtiments par rapport aux limites séparatives, mais toujours par rapport aux bâtiments existants sur le reliquat.

M. Vincent GUINOT : La DP ne sert pas à rien. Elle sert à autoriser la signature de l'acte de vente quand on n'est pas en division primaire. Elle sert à ça, la déclaration. Si ! C'est un contrôle des divisions foncières ; donc, son objet est de s'assurer que c'était un terrain à bâtir qu'il était viabilisé et que la personne qui l'achète ne va pas acheter « l'anneau d'un bouton » et va bien pouvoir construire la maison de ses rêves dessus. Mais au moment où cette personne-là dépose et, a fortiori, obtient son permis de construire, sauf hypothèse du marchand de biens, mais il n'a pas encore acheté son terrain. Donc, il veut diviser le terrain. Donc, j'ose espérer, car autrement nous allons être bloqués et nous n'aurons pas cette alternative dont parlait Elsa à juste titre et qui est le conseil naturel que l'on donne. Mais si l'on devait s'arrêter sur ce sacro-saint principe selon lequel c'est l'unité foncière qui compte telle qu'elle existe à la date de signature de l'arrêté... Vous pouvez avoir déposé une DP avant, ça ne changera rien à la chose tant que vous n'avez pas acheté le terrain.

M. Franck BOURDON : Oui, mais dans le cadre de la DP, comme je te dis il y a une autorisation d'urbanisme entre les deux ? alors que, dans le cadre de la division primaire, il n'y en a pas. Il n'y a pas d'autorisation d'urbanisme avant le permis de construire, alors que, dans le cadre de la DP ou du PA, on a une autorisation d'urbanisme intermédiaire susceptible de recours, etc. Tu vois la différence ?

M. Vincent GUINOT : Oui, je comprends bien. Non, mais j'espère, je croise les doigts.

M. Franck BOURDON : Ça marche comme ça depuis plus de trente ans. Ça a toujours été comme ça : le R315-54 et le 111-5. Avant la loi SRU, c'était déjà comme ça.

M^{me} Laetitia PEIRONET : Bien sûr.

M^e Elsa SACKSICK : Et puis c'est une autorisation de diviser...

M. Vincent LE GRAND : Je me permets d'intervenir si vous le voulez bien, juste peut-être pour rouvrir un peu le commentaire sur cette décision... D'abord, je trouve que les questions relatives au permis de construire modificatif comme au reliquat bâti à la question de la situation de ce reliquat et de l'instruction de ces demandes de permis de construire modificatif par la suite, préjugent de la capacité pour les services instructeurs à avoir ce que l'on appelle une mémoire de l'instruction. Pour assister juridiquement beaucoup de ces services instructeurs en province, on se rend à l'évidence qu'il y a une vraie difficulté pour ces services à pouvoir gérer dans le temps plusieurs instructions successives avec des périmètres qui changent, avec une ingénierie qui n'est pas toujours à la hauteur, avec la connaissance d'ailleurs de ces problématiques de R151-21 al. 3 qui souvent échappent à ces services. Donc, je crois que l'on préjuge, au-delà de la difficulté juridique et des difficultés qui tiennent au fait que l'on ne sait pas très bien comment interpréter la décision du Conseil d'Etat, la capacité des services instructeurs après en plus le fait que l'Etat ait remis les clés de l'instruction au 8 juillet 2015 au nom de services territoriaux qui sont pour beaucoup d'entre eux relatifs aux jeunes. C'est la remarque que faisait M^e TYL tout à l'heure : à savoir que certains services instructeurs ne sont pas hyperqualifiés pour accueillir un degré de complexité aussi fort que celui-là.

Et puis je voudrais aussi partager avec vous une interrogation. Quand on considère bien l'arrêt en cause, il est fait état que l'objet similaire de la division primaire permet d'interpréter celle-ci comme étant effectivement la réalisation d'une opération, très exactement, d'un procédé du Conseil d'Etat permettant de combiner une autorisation d'urbanisme et une division, ce qui n'amène pas, à mon sens, à dire qu'il faut faire application du R 151-21 al. 3 à la division primaire ; mais ceci me permet de dire que le principe lui permet de faire valoir qu'il y a matière à intégrer l'application des règles à l'échelle de l'unité mère ou de l'unité foncière. Mais ce que ne dit pas le Conseil d'Etat mais qui est assez problématique, c'est le fait de savoir si l'on peut, dans ce cas, considérer qu'il est possible pour un planificateur local d'écarter la globalisation des règles pour le cas de la division primaire, autrement dit faire application d'un article R.151-21 al. 3 qui dit bien que l'on peut écarter la globalisation uniquement en lotissement et, comme il était dit très brièvement tout à l'heure, uniquement pour les permis de construire valant division.

Autre point, pour tous les PLU qui viennent d'être modernisés et qui viennent de sortir, qui ont été écrits la plupart du temps en tenant compte de cet article R.151-21 al. 3, parce qu'un juriste a dit : « Attention ! N'oubliez pas qu'il faut écarter la globalisation si vous ne voulez pas voir des opérations d'urbanisme qui sortent de façon tout à fait aléatoire par rapport à vos prévisions », si tant est que l'on ait une injection, dans le règlement écrit d'un PLU, du texte de l'article R. 151-21 al. 3 faisant valoir que l'on écarte dans ce secteur la globalisation ; alors, je pense que la division primaire retrouve tout son intérêt, parce que l'on pourrait très bien prétendre que, dans ce cas-là, elle n'est pas exclue au sens où l'on ne peut pas écarter la globalisation dans ce cas précis. Donc, je pense qu'il y a des conséquences à l'instruction, et sur le terrain, que l'on n'a pas forcément bien pris en compte, et c'est celle-ci que je voulais partager ou avancer, et j'ai compris qu'il fallait un peu prendre

la parole de façon spontanée plutôt que de lever la main ou de baisser la main, maintenant, la présidence de notre séminaire étant très libérale.

Professeur Frédéric ROLIN : Je précise que je n'ai pas la présidence « zoomesque », parce que ce n'est pas moi qui ai la gestion des mains levées et des mains à lever.

Oui, enfin, en tous les cas on voit qu'on est loin du compte. Quelqu'un a encore des observations, des questions ou des réponses à ce que vient d'exposer Vincent LE GRAND ?

Mme Laetitia PEIRONET : En fait, je n'ai pas très bien compris l'objet de votre propos. Il s'agit de dire le R. 151-21 ne s'appliquait pas en division primaire ? Est-ce que c'était de dire que ce serait bien que ça s'applique ? Je n'ai pas très bien compris en fait.

M. Vincent LE GRAND : C'est simplement le constat suivant : aujourd'hui, beaucoup de PLU sont sortis dans une version modernisée, où l'on a intégré la possibilité sur certaines zones d'écarter la globalisation. On le fait, en règle générale, soit à l'entrée du règlement en citant intégralement le texte de l'alinéa 3 de l'article 151-21, qui donc renvoie bien au fait que l'on ne peut donc pas globaliser les règles si l'on fait un lotissement ou si l'on fait un permis de construire valant division. Avec la jurisprudence du Conseil d'Etat qui vient d'être rendue, on peut très bien trouver un opérateur qui vous dise : « Je vais donc considérer que mon projet doit faire l'objet de la globalisation, puisqu'il n'est pas l'objet d'une citation expresse dans le cadre du règlement de PLU comme étant un cas par dérogation, donc ne peut pas bénéficier de la globalisation. Ce qui pourrait, dans des opérations contraintes, et Franck l'a très bien dit tout à l'heure, sur des territoires où l'on va chercher à densifier, donner à la division primaire le seul moyen où le seul intérêt peut-être susceptible de faire sortir une opération qui, parce que la globalisation n'est pas possible par ailleurs, ne pourrait pas sortir en l'espèce.

M. Vincent GUINOT : Si je peux me permettre, Monsieur LE GRAND, vous parlez de divisions, dans l'absolu, qui ne sont pas les mêmes. Les divisions du R.123-10-1 et du 152-3, ce sont des divisions qui sont faites par le promoteur, par le lotisseur ; c'est lui qui a un terrain ; il le découpe. Et là, le PLU a la possibilité, si c'est justifié dans le rapport de protection, de s'opposer et de dire : « Non, non... Tu ne globalises pas ; on va appliquer le PLU à l'échelle de chacun des terrains que tu vas faire dans ton opération. Alors que dans la division primaire, la division, c'est le propriétaire du terrain qui la fait au profit du promoteur. Ce n'est pas le même diviseur, si j'ose dire ; donc, ce n'est pas le même schéma, en fait. On ne parle pas... On compare des choses qui ne sont pas forcément comparables.

M. Vincent LE GRAND : Oui, mais je ne crois pas que, du point de vue de la réglementation, ça ait une quelconque importance.

M. Vincent GUINOT : Il y en a un où la division primaire n'est pas dans le champ de la circulaire 123-10-1.

M. Vincent LE GRAND : Oui, mais à partir du moment où l'objet est à peu près comparable, il y a matière à considérer que l'on va pouvoir maintenant instruire une demande de permis de construire dans le cadre d'une division primaire à l'échelle de l'unité mère, là où le PLU s'est dit : « On écarte la globalisation en disant bien le texte de l'article R. 151-21 alinéa 3, on pourrait donc se trouver maintenant dans la possibilité suivante de dire : « J'ai compris que si je dépose une DP et un PA pour un lotissement ou si je dépose un permis de construire valant division, je ne peux pas [inaudible] prendre une disposition expresse du règlement du PLU, mais puisque le Conseil d'Etat fait valoir que si je dépose une demande du permis de construire à déposer dans le cas d'une division primaire, il y a lieu de globaliser, rien n'empêche que, dans ce cas, on puisse imaginer qu'une globalisation soit possible.

M^e Elsa SACKSICK : C'est ce que proposait Olivier FUCHS dans ses conclusions comme je vous le disais tout à l'heure. Moi, ça me paraît très bizarre ; je suis d'accord avec Vincent, mais c'est quand même ce que propose Olivier FUCHS, et c'est vrai que, quand on lit le considérant du Conseil d'Etat dans l'arrêt du 12 novembre, il est question de l'article R.151-21. Donc, a priori, Vincent, de façon très bizarre — je suis d'accord —, ce serait ce que dirait l'arrêt.

Professeur Frédéric ROLIN : Sauf pour les divisions primaires pour un seul bâtiment.

M^e Elsa SACKSICK : Oui, sauf pour un seul bâtiment, où l'on pourrait dire — c'est ce que dit Olivier FUCHS — que l'on aurait du mal à dire que ça s'applique à ça.

Une autre intervenante : J'ai juste une remarque qui fait que, quand même, dans l'idée du PCVD ou du lotissement, c'est que l'on a un projet global qui est porté par une personne alors que, dans la division primaire, c'est un propriétaire qui va détacher un bout de son terrain, mais qui n'a pas de projet sur ce terrain ; ce n'est pas lui qui porte le projet. L'idée d'appréciation à l'échelle globale du périmètre du projet dans le cadre d'un PCVD ou d'un lotissement, par défaut, prévu par l'article R. 151-21 alinéa 3, a du sens, parce qu'il y a une certaine globalité des opérations. C'était juste une philosophie.

M. Vincent GUINOT : Oui, tout à fait. Personnellement, ce que je trouve le plus inquiétant dans nos discussions, c'est que l'on arrive à un constat qui est que l'on n'analyse pas le sort du reliquat bâti forcément tous de la même manière. Ce que j'ai retenu, c'est que certains d'entre nous considèrent que le reliquat bâti se retrouve constructible *modulo* ce qui a été construit par le promoteur, pour simplifier, alors que d'autres, dont je fais partie — mais nous sommes là vraiment pour en discuter, pleins d'humilité —, considèrent que le reliquat bâti se fait, comme disait Franck, une « nouvelle jeunesse », et moi, c'est vrai que c'est comme ça que j'ai compris l'intérêt de la division primaire ; sinon, on retombe dans le L. 111-5 avec ce certificat d'urbanisme qui devait être donné avec un contrôle des 10 ans et puis du coup peut-être des choses à écrire dans le contrat de vente. Ça, je trouve ça quand même assez...

M^e Elsa SACKSICK : J'ai posé une question concrète avec cette lecture-là ; je n'ai pas la réponse. Un pétitionnaire qui dépose un permis pour une division primaire

obtient son permis. L'arrêt du Conseil d'Etat dit que, jusqu'à la conformité de son permis, il va bien réfléchir sur la base de l'unité foncière d'origine ; jusqu'ici, c'est d'accord. Et en parallèle, le propriétaire du terrain du reliquat décide de faire un projet, et si je suis ta logique, il peut faire le projet qu'il veut en repartant sur son terrain divisé. Mais comment va faire l'acquéreur qui a fait la première division primaire pour déposer ses PCM dans ton hypothèse, puisqu'il deviendra non conforme à cause des actions du propriétaire sur son reliquat ?

M. Vincent GUINOT : C'est une situation de chevauchement de permis qui est compliquée et ce que disait aussi M^e TYL : les trois PC en même temps, franchement, c'est sûr que je ne sais pas comment on va faire : trois, c'est beaucoup, mais deux dans ton exemple...

M^e Elsa SACKSICK : Après la DAACT du projet emportant division primaire, je pense que ça ne pose pas de difficulté. Mais avant, je pense que l'on n'a pas la réponse et que le Conseil d'Etat ne s'est pas posé la question. Je pense qu'il ne savait pas que la question existait.

M. Vincent GUINOT : Oui, tout à fait, puisqu'il a fait une demande d'avis à la FPI et une demande d'avis au Conseil Supérieur du Notariat.

M^e Elsa SACKSICK : Et moi, ce qui m'inquiète dans tout ce que l'on vient de se dire, c'est que je vous ai posé des questions pour savoir comment vous présentiez le reste de l'unité foncière dans le permis portant division primaire, et personne n'a réagi. Alors, je crois comprendre que personne n'a réagi, parce que personne ne sait comment on présente le reste du terrain ; ou alors, Franck, ou quelqu'un d'autre, auriez-vous une réponse ?

M. Franck BOURDON : A mon avis, on n'a pas de question à se poser. Quand on fait une division primaire, on dépose sur la totalité du terrain dans l'état dans lequel il se trouve au moment de déposer le permis, comme on l'a dit tout à l'heure.

M^e Elsa SACKSICK : D'accord, mais les espaces verts, on ne peut les modifier que sur la partie sur laquelle l'acquéreur est titré. Donc, sur les plans de l'existant, on représente tout et sur les plans de l'Etat projeté, on représente les modifications et sur le reliquat à nouveau l'existant ; c'est ce que vous dites ?

M. Franck BOURDON : C'est le problème que j'évoquais tout à l'heure...

M^e Elsa SACKSICK : Et donc, si l'on procède ainsi les non-conformités seront apparentes.

M. Franck BOURDON : C'est ce que j'évoquais tout à l'heure en disant : « Je me pose la question d'une conformité si le reliquat a été modifié avant le dépôt du permis de construire. »

M^e Elsa SACKSICK : Effectivement mais, au-delà de cette question de la conformité avec le projet sur le reliquat, il y a le risque d'être non conforme aux règles sur les espaces verts, mais aussi sur les hauteurs. Je connais des projets sur lesquels on

retrouve des non-conformités avec cette nouvelle lecture parce que on ne peut pas présenter un état projeté autre que l'existant sur la partie reliquat.

M. Arnaud DROAL : Bonjour. Excusez-moi ; je suis responsable d'un service instructeur. Pour répondre à votre question — en tout cas, votre interpellation est tout à fait intéressante, et en effet, à mon sens, les plans de masse devraient faire apparaître l'unité foncière telle qu'elle existe aujourd'hui, hormis forcément la partie sur laquelle porte la demande de permis de construire, qui est forcément l'objet même du plan de masse de la demande de permis de construire.

Par ailleurs, je reviens sur ce que vous disiez tout à l'heure, sur les propositions que vous émettiez, et là, ma proposition, afin de gérer les permis de construire modificatifs du porteur de projet dans le temps, ce serait justement d'inclure, dans l'acte de vente, l'obligation pour le vendeur de terrain de ne pas entreprendre des travaux tant que le pétitionnaire n'a pas obtenu l'attestation de non-contestation sur son projet.

En substance, tout à l'heure, vous me proposiez d'introduire des systèmes de servitude privés — et là, je rejoins M. LE GRAND —, qui seront très difficiles à faire suivre ou à suivre par le service instructeur, alors que si c'est un acte contractuel et que le vendeur, justement, s'oblige à ne pas construire ou ne pas aménager tant que le projet n'est pas finalisé et n'a pas été validé dans sa conformité suite à la DAACT, je pense que ça répond en tout cas à cette partie-là.

Par ailleurs, en tant que service instructeur, quand j'ai vu cet arrêt, premièrement, je pense, comme vous tous, que j'ai été content de voir enfin une décision du Conseil d'Etat qui tranchait. Après, il y a en effet toutes les questions qui sont posées ici, mais je le percevais comme étant un arrêt du Conseil d'Etat plutôt positif pour les promoteurs, justement. Parce que je faisais le parallèle avec la réforme de 2012 ou de 2014, qui a permis d'introduire dans le périmètre des lotissements les parties déjà bâties des unités foncières sur lesquelles étaient déposées les demandes de PA — cela ne concerne que les PA — en vue de bénéficier des droits résiduels à construire de ces parties déjà bâties. En substance, une personne possède un très grand terrain sur lequel il a sa maison. Il pouvait vendre au lotisseur qu'une partie du terrain qui va faire l'objet du lotissement comme nous l'avons dit tout à l'heure, puisque le permis d'aménager ne peut être déposé que sur une partie, uniquement une unité foncière, mais on peut, contrairement à ce qui existait avant, intégrer dans le périmètre du lotissement la partie déjà bâtie pour récupérer ses droits résiduels. Et donc, en fait, moi, au départ, j'ai compris cet arrêt du Conseil d'Etat un peu dans ce sens-là, jusqu'à ce que je me rende compte que ça pouvait en effet poser les problèmes que vous évoquiez tout à l'heure pour les porteurs de projet.

Donc, c'était juste pour vous faire un retour de la part du service instructeur qui se veut à la fois constructif et optimiser à la fois les règles et les procédures et de fond, mais tout en garantissant aussi un maximum de sécurité juridique, parce que, entre le contrôle de légalité et le recours des tiers, je peux vous assurer que, lorsqu'on doit gérer les contentieux, ce qui est mon cas, on tâche de sécuriser au maximum l'acte en amont avec des porteurs de projet et leurs architectes.

Professeur Frédéric ROLIN : Merci beaucoup pour cette intervention. Ecoutez, je crois que nous sommes arrivés à peu près au terme de ce que l'on évoquait. Je pense qu'on se rend compte que c'est un arrêt, pour le moins, qui pose de terribles difficultés. Nous publierons sur le site du GRIDAUH et dans la revue *Les Dossiers Urbanisme et Aménagement* que dirige Norbert, les contributions réalisés pour ce séminaire, et je pense que le débat ne manquera pas de rebondir dans les mois à venir, peut-être même plus rapidement...

Je vous propose maintenant de passer à la deuxième partie qui sera plus brève de notre réunion pour la remise du prix de mémoire du GRIDAUH.

Fin de l'enregistrement.