GUIDES JURIDIQUES

Précis de droit de l'urbanisme

Règles – Autorisations – Préemption – Aménagement

Seydou Traoré

EDITIONS LE MONITEUR

Sommaire

Abréviations 11

Introduction à l'étude du droit de l'urbanisme 17

PARTIE 1 **Les règles d'urbanisme : sources, autorités, typologie, et hiérarchie** 39

CHAPITRE 1 Les règles générales d'urbanisme dans le cadre du Règlement national d'urbanisme 43

CHAPITRE 2 Les règles locales d'urbanisme dans le cadre des documents d'urbanisme généralistes 49

CHAPITRE 3 Les dispositions communes aux documents d'urbanisme 65

CHAPITRE 4 Le schéma de cohérence territoriale : un document d'urbanisme stratégique 107

CHAPITRE 5 Le plan local d'urbanisme : le véritable document d'urbanisme réglementaire de droit commun 145

CHAPITRE 6 La carte communale : un document d'urbanisme minimaliste 221

CHAPITRE 7 Les plans de sauvegarde et de mise en valeur 231

CHAPITRE 8 Les schémas d'aménagement régional 241

CHAPITRE 9 Le Code de l'urbanisme et les règles nationales spécifiques à des parties du territoire 249

CHAPITRE 10 Les documents d'urbanisme d'application du droit de l'urbanisme spécial 289

PARTIE 2 **Modes d'utilisation des sols et dispense de formalités préalables** 313

CHAPITRE 11 Les activités immobilières dispensées de formalités et de contrôles préalables au titre du droit de l'urbanisme 315

CHAPITRE 12 Les travaux bénéficiant d'une dispense d'origine législative 317

CHAPITRE 13 Les constructions nouvelles dispensées de formalité préalable 319

PARTIE 3 **Les certificats d'urbanisme et l'information personnalisée en droit de l'urbanisme** 323

CHAPITRE 14 Objet et typologie des certificats d'urbanisme 325

CHAPITRE 15 La procédure de certificat d'urbanisme 331

CHAPITRE 16 La portée juridique d'un certificat d'urbanisme 335

PARTIE 4 **Le permis de construire : autorisation d'urbanisme de droit commun** 341

CHAPITRE 17 Le permis de construire et son champ d'application matériel 345

CHAPITRE 18 La procédure de permis de construire 363

CHAPITRE 19 L'exécution d'un permis de construire : informations, modalités et contrôles 429

CHAPITRE 20 Le contrôle juridictionnel de la contestation des permis de construire : présentation générale 465

PARTIE 5 **Les démolitions, le droit de l'urbanisme et le permis de démolir** 489

CHAPITRE 21 La dualité procédurale des opérations de démolition 491

CHAPITRE 22 La procédure de permis de démolir 495

PARTIE 6 **La déclaration préalable** 501

CHAPITRE 23 Le champ d'application matériel de la déclaration préalable ... 503

CHAPITRE 24 Le régime juridique de la déclaration préalable 513

PARTIE 7 **Les modes alternatifs d'appropriation publique de propriétés immobilières** 519

CHAPITRE 25 Les acquisitions foncières publiques induites 521

CHAPITRE 26 Le régime juridique de l'appropriation publique de biens sans maître 527

CHAPITRE 27 Les personnes publiques et la prescription acquisitive 531

PARTIE 8 **Les droits de préemption publics et l'action foncière publique directe** 533

CHAPITRE 28 Le droit de préemption des sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural 535

CHAPITRE 29 Les droits de préemption institués en application du droit forestier 537

PARTIE 9 **La place des droits de préemption institués au titre du droit de l'urbanisme dans l'action foncière publique** 539

CHAPITRE 30 Les droits de préemption publics ordinaires 541

CHAPITRE 31 Les droits de préemption de protection 551

PARTIE 10 **La procédure de préemption administrative** 569

CHAPITRE 32 Le pouvoir d'initiative et le dépôt de la déclaration d'intention d'aliéner 571

CHAPITRE 33 L'exercice effectif du droit de préemption 579

CHAPITRE 34 Le régime des biens acquis par voie de préemption administrative 589

CHAPITRE 35 Le contentieux de la préemption administrative : considérations générales 597

PARTIE 11 **Les actions et opérations d'aménagement d'initiative publique** 603

CHAPITRE 36 L'aménagement urbain : une activité partiellement d'intérêt général 605

CHAPITRE 37 Les zones d'aménagement concerté 611

CHAPITRE 38 Les grandes opérations d'urbanisme 635

CHAPITRE 39 L'aménagement de zones d'activité économique 643

PARTIE 12 **Actions et interventions immobilières sur existants : typologie, régimes, acteurs et procédures** 645

CHAPITRE 40 Les opérations de réhabilitation immobilière, la réhabilitation des friches et le droit de l'urbanisme 647

CHAPITRE 41 Les opérations de restauration immobilière 651

CHAPITRE 42 Les opérations de réhabilitation de bâtiment 655

PARTIE 13 **Les travaux d'aménagement et le permis d'aménager** 659

CHAPITRE 43 Le champ d'application du permis d'aménager 661

CHAPITRE 44 Les lotissements : notion et procédure 665

CHAPITRE 45 Le régime juridique d'un lotissement : réalisation et gestion .. 681

PARTIE 14 **Les modes de financement des équipements publics dans le cadre des taxes d'urbanisme** 691

CHAPITRE 46 La taxe d'aménagement 693

CHAPITRE 47 Autres taxes liées à la délivrance d'une autorisation d'urbanisme 697

PARTIE 15 **Les participations acquittées par les constructeurs et aménageurs** 701

CHAPITRE 48 **Participations à la réalisation d'équipements publics** 703

CHAPITRE 49 **Participation pour réalisation d'équipements propres** 707

CHAPITRE 50 **La redevance d'archéologie préventive** 709

Bibliographie générale 713

Index 715

Table des matières 719

CHAPITRE 3

Les dispositions communes aux documents d'urbanisme

Il existe dans le Code de l'urbanisme un ensemble de dispositions, procédures et principes communs aux documents d'urbanisme. Outre les articles du Code de l'urbanisme explicitement consacrés aux « dispositions communes aux documents d'urbanisme » (art. L. 131-1 à L. 135-2), il est possible de rendre compte de la présence de plusieurs autres dispositions du Code de l'urbanisme qui, bien que non mentionnées, sous ce titre, peuvent prétendre au même statut. En tant qu'elles sont applicables, nécessairement, à tout document d'urbanisme.

Dans une perspective de lisibilité pédagogique, le choix est fait d'aborder, de manière thématique, les différentes dispositions.

3.1 Informations, consultations, participation, concertation, enquête publique inhérentes aux opérations de confection et d'approbation d'un document d'urbanisme

Le législateur définit, de manière méthodique, une procédure administrative spécifique à mettre en œuvre, parallèlement aux prescriptions générales résultant du Code des relations entre le public et l'administration, dès l'engagement des opérations ayant pour objet l'élaboration d'un document d'urbanisme.

Le déroulement de la phase opérationnelle d'élaboration donne ainsi lieu à la communication de certaines informations, à la réalisation de consultations, à une participation multiforme du public (concertation, enquête publique) prescrites par le Code de l'urbanisme.

3.1.1 Les informations, leurs destinataires et les services à mettre à disposition

L'accomplissement des mesures de publicité de la décision prescrivant l'élaboration d'un document d'urbanisme (publication dans un recueil des actes administratifs, affichage,

notification et transmission au représentant de l'État, selon les cas), qui constitue en soi la diffusion d'une première information, génère des obligations se rapportant à la procédure.

3.1.1.1 Le « porter à connaissance » imposé au représentant de l'État

Le représentant de l'État dans le département est chargé de porter à la connaissance des communes et EPCI ayant prescrit l'élaboration d'un document d'urbanisme toutes les informations utiles à sa disposition. Il y est procédé au fur et à mesure de l'avancement de la procédure(1).

Il est possible d'établir une liste thématique, indicative, de la consistance du « porter à connaissance », selon les situations :
– les dispositions législatives et réglementaires ;
– les directives territoriales d'aménagement et de développement durable ;
– les projets d'intérêt général ;
– les servitudes d'utilité publique ;
– les documents d'urbanisme supérieurs ;
– les études techniques, les rapports, les informations statistiques.

En présence de territoires dont les bois et forêts sont classés « risque d'incendie »(2) ou réputés particulièrement exposés aux risques d'incendie, le préfet adresse aux communes et à leurs EPCI compétents des recommandations techniques de nature à réduire la vulnérabilité des constructions aux incendies de forêt, de surfaces agricoles et de végétation.

Au titre des informations utiles à recueillir, l'EPCI compétent est recevable à saisir, dans le même contexte, le représentant de l'État d'une demande de communication d'une « note d'enjeux » faisant état des politiques à mettre en œuvre sur le territoire intercommunal par le document d'urbanisme en cours d'élaboration.

Une note synthétise différents enjeux à traduire dans le document considéré, afin de mettre celui-ci en compatibilité avec les dispositions et documents supérieurs (dispositions de la loi Littoral ou de la loi Montagne, schéma d'aménagement régional en vigueur, chartes des parcs naturels régionaux, schémas de mise en valeur de la mer, plans locaux d'habitat, plan de mobilités, etc.)(3).

Le « porter à connaissance » doit être complet et comprendre les pièces(4) prescrites aux articles L. 132-2 et R. 132-1 et suivants du Code de l'urbanisme, sous la responsabilité de l'État(5).

---

(1) C. urb., art. L. 132-1 à L. 132- 4.

(2) C. urb., art. L. 132-4-2.

(3) Liste complète établie par les articles L. 131-1à L. 131-8 du Code de l'urbanisme.

(4) Il est loisible aux autorités compétentes d'annexer la totalité ou une partie des éléments communiqués, à ce titre, au dossier d'enquête publique. Les juridictions administratives en rappellent le caractère facultatif : CAA Marseille, 19 mai 2011, n° 09MA01597 ; CAA Versailles, 28 avril 2011, n° VE01479.

(5) CE 21 juin 2000, n° 202058. Dans ses conclusions sur cet arrêt, le commissaire du Gouvernent L. Touvet a soutenu le point de vue selon lequel : « Les services de l'État n'ont pas à détailler les conséquences des textes et documents dont ils mentionnent l'existence : L'État ne peut pas imaginer et prévoir l'ensemble des hypothèses qui seront examinées par les communes et l'avenir à l'avance de la faisabilité de chacune d'elles ».

3.1.1.2 Mise à disposition des services de l'État

Une commune ou un EPCI, qui prescrit l'élaboration d'un document d'urbanisme (SCOT, PLU, carte communale), peut bénéficier d'une mise à disposition gratuite des services techniques de l'État placés sous l'autorité du préfet.

Une mise à disposition de droit qui suppose la conclusion d'une convention de mise à disposition pour en déterminer les conditions et modalités(6).

3.1.2 L'association, la concertation obligatoires et leurs modalités

La procédure d'élaboration des documents d'urbanisme place les autorités administratives compétentes dans l'obligation de faire participer, de manière effective, le public, d'autres personnes publiques ou privées, divers organismes aux étapes marquantes de la fabrication du projet de décision. Selon des procédés dits d'association et de concertation.

Les articles L. 132-7 à L. 132-11 du Code de l'urbanisme dressent la liste exhaustive des personnes publiques susceptibles d'être associées à l'élaboration d'un document d'urbanisme généraliste.

Ces personnes publiques sont, sans surprise :
– l'État ;
– la région ;
– le ou les départements ;
– les EPCI compétents en matière de plan local de l'habitat ;
– les établissements publics chargés d'une opération d'intérêt national ;
– les organismes de gestion des parcs naturels régionaux et des parcs nationaux ;
– les chambres de commerce et d'industries territoriales, les chambres de métiers, les chambres d'agriculture ;
– les autorités organisatrices des transports ;
– les organismes gestionnaires d'infrastructure ferroviaires.

Par « association », dans ce cadre, il peut être entendu l'organisation de rencontres et de réunions au cours desquelles les représentants de personnes publiques échangent directement avec l'organe exécutif de l'EPCI ou du groupement de collectivités territoriales chargé d'un SCOT, d'un PLU, d'une carte communale ainsi que les agents des services techniques sur l'état d'avancement de la procédure et l'économie générale du projet d'aménagement. En ce sens, le procédé de l'association vise notamment les échanges et les discussions portant sur les options substantielles du projet d'aménagement stratégique, du document d'orientations et d'objectifs, du projet d'aménagement et de développement durables, des orientations d'aménagement et de programmation en cours de confection.

L'association peut s'entendre, de manière pragmatique, des discussions d'égal à égal, en amont, entre personnes publiques poursuivant chacune une déclinaison de l'intérêt général, afin de s'éclairer mutuellement et de prévenir d'éventuelles contradictions ou contrariétés entre le futur document d'urbanisme et des projets annoncés ou en cours d'exécution.

Dans cette perspective, nonobstant l'habilitation donnée à la commune, à l'EPCI ou au syndicat mixte chargé du document d'urbanisme, selon les situations, pour définir les modalités

(6) C. urb., art. L. 132-5.

de l'association, le législateur reconnaît à ces personnes publiques la faculté de demander à être associées[7] à l'élaboration des documents d'urbanisme généralistes, à être consultées tout au long de la procédure d'élaboration, dans l'esprit d'une « association continue et non ponctuelle ». Elles sont recevables à émettre, à ce titre, un avis sur le projet, dans les circonstances et les étapes prévues par les textes[8].

Le législateur, qui distingue le pouvoir d'initiative des services de l'État en matière d'association à l'élaboration des documents d'urbanisme généralistes, précise qu'une telle association peut être, indistinctement, à l'initiative soit de l'autorité compétente pour élaborer le document d'urbanisme (SCOT, carte communale, PLU), soit du représentant de l'État[9].

L'élaboration d'un SCOT en particulier fait l'objet d'une liste complémentaire de personnes publiques recevables à demander à être associées : les syndicats mixtes de transports ; les établissements publics chargés de l'élaboration, de la gestion et de l'approbation de SCOT limitrophes ; les groupements de collectivités territoriales dans les conditions fixées par l'article L. 132-8 du Code de l'urbanisme, l'article L. 1231-10 du Code des transports, l'article L. 213-12 du Code de l'environnement.

3.2 Consultations et concertation

Parallèlement à l'association, mode de « participation » réservé aux seules personnes publiques, en raison de l'implication directe de celles-ci dans le processus de détermination des finalités d'intérêt général mises en avant par l'EPCI ou le syndicat mixte qui a pris l'initiative d'élaborer un document d'urbanisme (SCOT, carte communale, PLU), le législateur institue des procédés par lesquels d'autres acteurs peuvent être appelés à participer. C'est-à-dire à prendre part[10] à la procédure au travers de consultations[11].

Il s'agit alors, selon les dispositions du Code de l'urbanisme consacrées[12], d'initier une certaine forme de « concertation »[13] destinée à provoquer des échanges, des discussions et des informations portant sur les options et les choix, en matière d'aménagement, de protection, de développement, de réglementation, déjà formulés, en amont, par l'EPCI ou le syndicat mixte compétent. Ces échanges ont vocation à enrichir et à aider à l'adoption de la version définitive du document d'urbanisme.

---

(7) Le législateur articule la demande d'association et l'obligation d'associer : le droit à être associée reconnue à chaque personne publique est opposable à l'autorité compétente pour élaborer le document d'urbanisme.

(8) L'article L. 132-11 du Code de l'urbanisme précise que l'avis émis au stade de l'association doit être joint au dossier d'enquête publique. Un procédé qui permet d'établir l'effectivité de l'association et d'en informer le public.

(9) C. urb., art. L. 132-10.

(10) L'article L. 132-12-1 du Code de l'urbanisme ouvre à l'EPCI ou au syndicat mixte, chargé d'un SCOT, la faculté de désigner des représentants d'organismes publics ou privés qui, du fait de leur activité ou de leur taille, ont vocation à contribuer l'élaboration ou à la mise en œuvre du SCOT. L'accord des organismes considérés est requis.

(11) Il peut être rappelé, pour la circonstance, que les consultations envisagées prennent la forme d'une « concertation » par prescription des dispositions de l'article L. 103-2-a du Code de l'urbanisme. L'élaboration et la révision d'un SCOT et d'un PLU font l'objet d'une « concertation » associant, pendant toute la durée de la procédure, les habitants, les associations locales et les autres personnes concernées.

(12) C. urb., art. L. 132-12 et L. 132-13.

(13) C. urb., art. L. 103-2 à L. 103-7.

CHAPITRE 14

Objet et typologie des certificats d'urbanisme

Le constat selon lequel les personnes susceptibles de saisir les autorités administratives d'une demande d'information, en matière d'urbanisme, posent, essentiellement, deux questions – Quelles sont les règles d'urbanisme applicables à telle parcelle située dans tel périmètre ? Serait-il possible, au regard des règles d'urbanisme en vigueur, de réaliser sur une parcelle donnée tel projet correspondant à un des modes d'utilisations des sols régis par le droit de l'urbanisme ? – a inspiré le législateur au moment d'instituer le procédé du certificat d'urbanisme.

La construction juridique du texte de l'actuel article L. 410-1 du Code de l'urbanisme rend compte, à partir de la dualité des questions envisagées, de l'existence de deux types possibles de certificats d'urbanisme. Nonobstant l'unicité de l'objet de l'acte administratif appelé « certificat d'urbanisme ».

La doctrine, les administrateurs et les praticiens opèrent, en partant des textes, une distinction devenue classique entre le certificat d'urbanisme d'information générale et le certificat d'urbanisme pré-opérationnel. D'où la dualité à l'origine du pluriel utilisé dans l'intitulé du présent chapitre.

14.1 Le certificat d'urbanisme d'information générale

En présence d'une demande de certificat d'urbanisme, dont l'auteur formule la question consistant à obtenir des informations sur les règles et servitudes d'urbanisme applicables à un bien immobilier, au titre de la procédure résultant de l'article L. 410-1 du Code de l'urbanisme, l'autorité administrative compétente doit apporter une réponse précise dont la teneur et le contenu sont délimités.

L'article L. 410-1-a du Code de l'urbanisme prescrit au certificat d'urbanisme à délivrer, en réponse à cet objet de la demande, d'indiquer « les dispositions d'urbanisme, les limitations administratives au droit de propriété et la liste des taxes et participation d'urbanisme applicables ».

La décomposition de ces énoncés donne à voir la dimension strictement informative du certificat à délivrer, étant donné la liste exhaustive des quatre éléments constitutifs de la réponse émanant de l'autorité administrative.

14.1.1 Les dispositions d'urbanisme

Le législateur charge, avec évidence, l'autorité administrative de mentionner toutes les règles d'urbanisme opposables aux modes d'utilisations des sols susceptibles d'être entrepris dans le périmètre d'implantation du bien immobilier objet d'une demande de certificat d'urbanisme.

Il s'en déduit que « les dispositions d'urbanisme » se constituent, selon les circonstances, des éléments suivants :
– les dispositions d'ordre public du règlement national d'urbanisme ;
– les règles issues du règlement de la zone du plan local d'urbanisme ou du PSMV ;
– toutes les règles du règlement national d'urbanisme et leurs modalités d'application précisées par la carte communale en vigueur ;
– en présence d'un plan d'exposition au bruit, le certificat d'urbanisme signale l'existence de la zone de bruit et l'obligation de respecter les règles d'isolation acoustique(1) ;
– dans les territoires soumis à des règles spéciales d'urbanisme, les dispositions législatives et réglementaires contenues dans le Code de l'urbanisme applicables à la parcelle sont mentionnées (loi Littoral, loi Montagne, OIN) ;
– les prescriptions prévues par l'un quelconque des documents d'urbanisme monothématiques en vigueur (SMVM, PEB, SAP).

14.1.2 Les limitations administratives au droit de propriété

Le certificat d'urbanisme doit mentionner les différentes servitudes d'utilité publique opposables. Les plans de prévention des risques en constituent l'application la plus emblématique.

Il peut être rappelé que lorsque le territoire concerné est couvert par un PLU ou un PSMV la liste des servitudes d'utilité publiques est mentionnée dans les annexes du document.

L'article L. 152-7 du Code de l'urbanisme définit les conditions d'opposabilité des servitudes d'utilité publique.

Le juge administratif considère que l'absence de notification de l'arrêté instituant une servitude d'utilité publique au propriétaire du terrain sur lequel est implanté l'ouvrage concerné est sans incidence sur la régularité de l'emprise qui en résulte(2).

Il est possible de soutenir, par analogie, que l'omission d'une servitude d'utilité publique, lors de la délivrance d'un certificat d'urbanisme ne constituera pas un obstacle à l'opposabilité de celle-ci.

(1) C. urb., art. L. 112-13.

(2) CAA Marseille, 3 mai 2022, n° 20MA01786, *AJDA* 2022, p. 2093.

14.1.3 La liste des taxes et participations d'urbanisme applicables à la parcelle objet de la demande de certificat

La fiscalité de l'aménagement et de l'urbanisme regroupant les taxes et les participations qui peuvent être instituées par les autorités publiques locales fait l'objet des articles L. 331-1 et suivants du Code de l'urbanisme(3).

La délivrance d'une autorisation d'urbanisme constitue le fait générateur de la taxe d'aménagement dont le produit est destiné à financer les opérations et actions concourant à la réalisation des objectifs (art. L. 101-2).

14.1.4 Les autres éléments de réponse

L'article L. 410-1-a du Code de l'urbanisme mentionne, dans d'autres alinéas, des informations complémentaires que doit contenir un certificat d'urbanisme d'information générale, en fonction de la situation.

L'accord ou l'avis d'une autorité ou d'un service de l'État sur certains projets.

La faculté ouverte à l'autorité compétente pour se prononcer, sur une éventuelle demande d'autorisation d'urbanisme ou une déclaration préalable, d'opposer un sursis à statuer.

Si l'omission de cette information est de nature à entacher d'illégalité le certificat d'urbanisme positif effectivement délivré, l'autorité administrative, auteur dudit certificat, reste compétente pour opposer un sursis à statuer à une demande de permis de construire portant sur un projet prévu pour être réalisé sur le terrain objet du certificat d'urbanisme(4).

L'existence d'un droit de préemption (C. urb., art. R. 410-15).

14.1.5 Une réponse purement informative

En disposant, clairement, que le certificat d'urbanisme « indique » les différentes informations mentionnées à l'article L. 410-1-a, le Code de l'urbanisme limite la compétence de l'autorité saisie à une fonction simplement informative, dans le sens où l'information effectivement communiquée ne sera assortie d'aucun commentaire, d'aucune analyse, d'aucune prise de position de la part de son auteur.

Le certificat délivré est tout simplement neutre, car les différentes dispositions, servitudes, taxes et participations sont mentionnées à « l'état brut ». Cette considération explique les appellations complémentaires utilisées pour désigner ce certificat d'urbanisme : certificat d'urbanisme A, certificat simple, certificat d'urbanisme ordinaire.

Dans la mesure où l'auteur de la demande d'information souhaite seulement être renseigné, de manière générale, sur la situation d'un terrain au regard des règles et servitudes d'urbanisme en vigueur, l'autorité administrative compétente délivre un certificat d'urbanisme de simple information.

(3) La 5e Partie de l'ouvrage est consacrée à ce thème.

(4) CE 3 avril 2014, Commune de Langolen, n° 362735, *BJDU* n° 3/2014, p. 209, concl. X. de Lesquen.

CHAPITRE 25

Les acquisitions foncières publiques induites

L'acquisition foncière publique peut être engagée soit consécutivement à l'exercice, par un propriétaire privé, d'un droit spécifique ayant cet effet ; soit de l'atténuation apportée par une autorité administrative à une « servitude d'urbanisme » opposable.

Dans la première situation, l'acquisition susceptible de survenir prend la forme d'une « acquisition provoquée ». Dans la seconde, on est en présence d'une « acquisition dérivée ».

25.1 Les acquisitions foncières provoquées par l'exercice d'un droit de délaissement

Nombreuses sont les législations qui, habilitant des autorités administratives à instituer certaines servitudes administratives sur des propriétés privées, dans l'intérêt général, organisent une compensation à l'exercice de cette prérogative de puissance publique par l'attribution aux propriétaires concernés d'un droit spécifique dit de « délaissement ».

Institué par la loi du 15 juin 1943 relative à l'urbanisme, le droit de délaissement est la faculté reconnue à un propriétaire dont un bien immobilier est visé par une servitude d'urbanisme ou une opération d'aménagement déclarée d'utilité publique de mettre la collectivité publique concernée en demeure soit d'acquérir le bien considéré, soit d'écarter celui-ci du champ d'application de la servitude en question. Au-delà d'une possibilité, il s'agit d'une véritable garantie juridique(1).

L'article 30 de la loi du 15 juin 1943 avait prescrit l'interdiction de construire sur les terrains compris dans l'emprise des alignements des voies publiques à créer, tout en imposant l'expropriation des terrains concernés, dans un délai de quinze ans, à compter de la date de refus d'une demande de permis de construire. À défaut, les propriétaires acquéraient,

(1) Pour mémoire, il peut être rappelé qu'une loi du 8 juillet 1841 avait institué un droit de délaissement en matière d'expropriation proprement dite.

de plein droit, la possibilité de mettre en demeure l'autorité administrative de procéder à une expropriation. Tout refus opposé par cette dernière entraînait la « libération » du bien de tout alignement et ouvrait au propriétaire un droit à indemnité. Une loi du 6 avril 1953, tout en maintenant l'économie générale du régime de la servitude, a réduit le délai imparti à l'autorité administrative pour acquérir un bien situé dans l'emprise d'un alignement de quinze à cinq ans, à compter de la date de survenance d'un refus opposé à une demande de permis de construire.

Pour les auteurs, le « droit de délaissement », tel qu'il existe de nos jours, a été institué, véritablement, par une ordonnance du 9 août 1958 en application de laquelle le propriétaire d'un terrain réservé dans le cadre d'un projet d'aménagement(2) pouvait requérir l'acquisition dudit terrain dans un délai de trois ans. À défaut d'accord sur le prix, celui-ci est fixé comme en matière d'expropriation. L'absence d'acquisition effective du bien, dans ce délai de trois ans avait pour conséquence de permettre au propriétaire de retrouver la libre et pleine disposition de son bien. Une loi du 31 décembre 1976 a réduit le délai de trois à deux ans, toujours d'actualité.

En droit positif, un droit de délaissement(3) peut être prévu en droit de l'urbanisme, droit de l'environnement ou en droit de l'expropriation pour cause d'utilité publique, par exemple.

25.1.1 Les droits de délaissements institués par le Code de l'urbanisme

Le Code de l'urbanisme contient deux sources de production d'un droit de délaissement.

25.1.1.1 Les plans locaux d'urbanisme et le droit de délaissement

Les auteurs d'un plan local d'urbanisme ont compétence pour délimiter, à l'intérieur des zones urbaines ou à urbaniser, par l'intermédiaire du règlement, des « emplacements réservés »(4), incluant des propriétés privées bâties ou non, susceptibles d'être acquises en vue de la réalisation d'un ouvrage public, d'une installation d'intérêt général, d'une opération d'aménagement, d'une voie publique, d'un espace vert.

L'entrée en vigueur du plan local d'urbanisme considéré emporte octroi automatiquement d'un droit de délaissement au profit des propriétaires concernés, dans les conditions définies par l'article L. 152-2 du Code de l'urbanisme.

Le Conseil constitutionnel, saisi d'une question prioritaire de constitutionnalité dirigée contre les dispositions du Code de l'urbanisme relatives aux emplacements réservés (ancien article L. 123-9), dont il a établi la conformité à la Constitution, a retenu la définition selon laquelle le droit de délaissement est le droit accordé aux propriétaires de terrains, grevés

(2) Le législateur venait d'ouvrir la possibilité de « la réservation d'un terrain » au-delà des seuls besoins de la procédure d'alignement.

(3) F. Bouyssou, « Le droit de délaissement en matière d'urbanisme et d'expropriation », *JCP* 1979, I, 2925. D. Musso, « Les délaissements », *RDI* 1994, p. 193. J.-P. Cordelier, « Réflexions prospectives sur le droit de délaissement », *Gazette du Palais*, 1996, p. 18. S. Pérignon, « Le nouveau droit de délaissement », *AJDA* 2002, p. 1116. A. Souchon, « Droit de délaissement et protection du droit de propriété », *AJDA* 2008, p. 1198.

(4) C. urb., art. L. 151-41.

d'un emplacement réservé, d'imposer à la collectivité publique soit d'acquérir le terrain réservé, soit de renoncer à ce qu'il soit réservé. « L'exercice de ce droit, qui constitue une réquisition d'achat à l'initiative des propriétaires des terrains concernés, correspond à une garantie juridique suffisante. Le transfert de propriété résultant de l'exercice du droit de délaissement n'entre pas dans le champ d'application de l'article 17 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789 », selon le juge constitutionnel qui signifiait ainsi que le droit de délaissement est exercé, nécessairement, à l'initiative des seuls propriétaires(5).

Il est à noter que l'acquisition d'un terrain situé dans un emplacement réservé peut, avec l'accord de la collectivité publique au bénéfice de laquelle la réserve a été inscrite dans un plan local d'urbanisme, être réalisée par une autre personne publique ou le titulaire d'une concession d'aménagement, dès lors que la destination de l'emplacement réservé, en question, reste inchangée(6).

25.1.1.2 L'instauration d'une zone de préemption et le droit de délaissement

La délimitation d'une zone d'exercice du droit de préemption emporte, sauf exception, attribution d'un droit de délaissement aux propriétaires de biens situés dans le périmètre.

Il en est ainsi en présence d'une zone d'aménagement différé(7) ou d'une zone d'exercice du droit de préemption urbain(8). L'une et l'autre seront présentées au titre des droits de préemption institués en application du droit de l'urbanisme.

25.1.2 Le droit de délaissement institué en application du Code de l'expropriation pour cause d'utilité publique

La publication d'une déclaration d'utilité publique, au titre d'une procédure d'expropriation, ouvre aux propriétaires de biens immobiliers situés dans l'emprise de ladite déclaration la possibilité d'exercer un droit de délaissement leur permettant de mettre l'expropriant ou le bénéficiaire de l'expropriation en demeure d'acquérir leurs biens.

La prise d'effet du droit de délaissement est d'une année après publication de la déclaration d'utilité publique.

La personne publique mise en demeure disposera d'un délai de deux ans, à compter de la date de la mise en demeure, pour y procéder, le cas échéant(9).

(5) Conseil constitutionnel, décision n° 325, QPC, 21 juin 2013, *AJDA* 2013, p. 1304.

(6) C. urb., art. L. 230-3, al. 7. S. Traoré, « La substitution de bénéficiaire d'un emplacement réservé », *BJDU* n° 4, 2014, p. 12.

(7) C. urb., art. L. 212-3.

(8) C. urb., art. L. 211-5.

(9) C. expropriation, art. L. 241-1.

CHAPITRE 45

Le régime juridique d'un lotissement : réalisation et gestion

Il est possible de regrouper sous cet intitulé les différentes prescriptions relatives au droit de l'urbanisme applicables dans le périmètre d'un lotissement achevé, aux relations entre les acquéreurs de lots et le lotisseur ainsi qu'à la gestion et au fonctionnement des parties communes et autres équipements propres.

45.1 Identification et contenu du droit de l'urbanisme applicable dans le périmètre d'un lotissement

Le périmètre d'un lotissement n'échappe pas au champ d'application des règles et servitudes définies, pour la totalité du territoire communal ou intercommunal, par le règlement du plan local d'urbanisme en vigueur.

La présentation de la composition du dossier d'une demande de permis d'aménager un lotissement a permis d'envisager l'hypothèse dans laquelle l'article R. 442-6 du Code de l'urbanisme ouvre à tout aspirant lotisseur, qui viendrait à le souhaiter, la possibilité de « compléter », pour le périmètre d'implantation de son projet, « les règles d'urbanisme en vigueur » en joignant « un projet de règlement » à sa demande.

Il en résulte que, dans le respect du plan local d'urbanisme, des règles d'urbanisme « adaptées » à tout lotissement, à la manière d'une carte communale adaptant à la situation et au territoire de la commune concernée les dispositions supplétives du règlement national d'urbanisme, peuvent faire l'objet d'un règlement propre.

Il est loisible de penser, alors et par exemple, aux prescriptions relatives à l'aspect extérieur des constructions, à la hauteur des constructions, aux distances entre les constructions, à l'implantation des constructions sur les parcelles.

45.1.1 Approbation, durée de validité et modification

Le projet de règlement joint à la demande de permis d'aménager d'un lotissement, ou de la déclaration préalable, est, obligatoirement, approuvé soit par le conseil municipal, soit par

l'organe délibérant de l'EPCI, après vérification de la compatibilité des dispositions destinées à compléter le PLU en vigueur avec celui-ci.

Les règles d'urbanisme contenues dans les documents d'un lotissement, à commencer par le règlement, dont c'est la vocation, sont applicables pendant dix ans à compter de la date de délivrance du permis d'aménager. Leur caducité est automatique, dès lors que le périmètre du lotissement est couvert soit par un plan local d'urbanisme, soit par un document d'urbanisme en tenant lieu(1).

Il a pu être jugé par le Conseil d'État que l'annulation d'un plan local d'urbanisme n'a pas pour effet de rétablir les dispositions du règlement du lotissement auxquelles ont été substituées les règles fixées par le PLU considéré, à l'expiration du délai de dix ans. La caducité du règlement de lotissement à l'expiration de ces dix années constitue un obstacle au rétablissement(2).

Les règles d'urbanisme contenues dans le document appelé règlement du lotissement peuvent faire l'objet de modification ou d'adaptation dans plusieurs circonstances.

Le maire ou l'organe exécutif de l'EPCI(3) a compétence pour modifier, totalement ou partiellement, les règles d'urbanisme applicables dans un lotissement à son initiative, avec l'accord des propriétaires ou à la demande de ces derniers, sous réserve que soit réunie une majorité qualifiée. Il doit s'agir de la moitié des propriétaires détenant ensemble les deux tiers au moins de la superficie du lotissement ou des deux tiers de ces mêmes propriétaires détenant ensemble la moitié au moins de la superficie du lotissement considéré.

Les modifications apportées au règlement du lotissement, dans cette configuration, doivent être compatibles avec la réglementation d'urbanisme en vigueur(4).

Les subdivisions de lots provenant d'un lotissement soumis à permis d'aménager sont assimilées aux modifications de lotissements prévues par les articles L. 442-10 et L. 442-11, sauf lorsqu'elles consistent à détacher une partie d'un lot pour la rattacher à un lot contigu ou lorsqu'elles interviennent dans la limite du nombre maximum de lots autorisés(5).

Le règlement d'un lotissement peut faire l'objet d'une modification en vue de sa mise en concordance, au regard notamment de la densité maximale de construction, avec le plan local d'urbanisme ou le document d'urbanisme en tenant lieu approuvé, postérieurement à la délivrance du permis d'aménager. L'initiative émane de l'autorité administrative compétente fondée sur une délibération du conseil municipal. Est organisée une enquête publique, dans les conditions prévues par les articles L. 123-1 et suivants du Code de l'environnement(6).

Le règlement et les autres documents d'un lotissement peuvent faire l'objet d'une procédure de mise en compatibilité par voie de conséquence de l'adoption d'une déclaration d'utilité publique, dans les conditions prescrites à l'article L. 442-13 du Code de l'urbanisme.

---

(1) C. urb., art. L. 442-9, al. 1er.

(2) CE 24 mai 2006, Commune d'Antibes Juan-les-Pins, n° 278688, *RFDA* 2006, p. 1240, concl. I. de Silva.

(3) Il importe de souligner ici que le Code de l'urbanisme confère une compétence d'attribution aux organes exécutifs pour procéder aux modifications requises, alors même que les organes délibérants ont compétence pour approuver les documents des lotissements : en application de l'article R. 442-19, l'autorité mentionnée aux articles L. 442-10 et L. 442-11 est l'autorité compétente pour statuer sur les demandes de permis d'aménager.

(4) C. urb., art. L. 442-10, al. 1er.

(5) C. urb., art. R. 442-21.

(6) C. urb., art. L. 442-11.

« La déclaration d'utilité publique d'une opération qui n'est pas compatible avec les dispositions à caractère réglementaire régissant un lotissement approuvé ne peut intervenir que si l'enquête publique relative à cette opération a porté à la fois sur l'utilité publique et sur la modification des documents régissant le lotissement. La déclaration d'utilité publique emporte alors modification de ces documents ».

45.1.2 Opposabilité et cristallisation du règlement d'un lotissement

L'existence d'un règlement propre à un lotissement a pour conséquence logique d'en faire le fondement juridique, par substitution au PLU ou document d'urbanisme en tenant lieu, des décisions relatives aux demandes de permis de construire que les acquéreurs de lots viendront à déposer, en vue d'implanter les bâtiments prévus sur leurs lots.

La durée de validité décennale et incompressible du règlement d'un lotissement n'est pas sans exposer certains acquéreurs de lots à des risques juridiques se rapportant à la constructibilité de leurs lots.

Pour leur conférer une certaine « sécurité juridique », à cet égard, le Code de l'urbanisme met en place quelques mécanismes susceptibles d'atténuer la remise en cause, par la loi du 24 mars 2014 ALUR, de la faculté antérieurement reconnue aux acquéreurs de lots de demander une prorogation de la durée de validité du règlement après expiration de la première décennie.

Le mécanisme est celui dit de la « cristallisation des règles d'urbanisme du lotissement », selon plusieurs déclinaisons.

45.1.2.1 Une cristallisation consécutive à l'achèvement d'un lotissement

En application de l'article L. 442-14, alinéa 2 du Code de l'urbanisme, lorsqu'un lotissement a fait l'objet d'un permis d'aménager, la demande de permis de construire ne peut être refusée ou assortie de prescriptions spéciales sur le fondement de dispositions d'urbanisme nouvelles intervenues depuis la date délivrance du permis d'aménager, et ce pendant cinq ans à compter de l'achèvement des travaux(7).

Cette « cristallisation » permet de prendre en considération le temps qui s'écoule entre la date à laquelle sont intervenues les divisions foncières et celle à laquelle l'exécution des travaux de viabilisation est achevée, mais également entre la déclaration d'achèvement d'un lotissement et la date de dépôt par tous les colotis, le cas échéant, de leurs demandes de permis de construire.

Retenant une lecture *a contrario* du texte, le Conseil d'État a pu juger : « Si ces dispositions font obstacle à ce que, dans le délai qu'elles prévoient, des dispositions d'urbanisme adoptées après l'autorisation du lotissement puissent fonder un refus de permis de construire au sein de ce lotissement, elles n'ont, en revanche, pas pour effet de faire obstacle à un refus fondé sur des dispositions d'urbanisme antérieures remises en vigueur, conformément aux dispositions de

(7) Par « achèvement » d'un lotissement, on entend la réalisation des divisions foncières, l'exécution des travaux de viabilisation du périmètre : CE 19 juillet 2017, Mme Guillon-Cottard, *BJDU* n° 6/2017, p. 368. *AJDA* 2017, p. 2372, note J. Tremeau.

l'article L. 121-8 du Code de l'urbanisme, devenu l'article L. 600-12 du même Code, par l'effet d'une annulation contentieuse intervenue postérieurement à l'autorisation du lotissement »[8].

Par exception, les dispositions issues des modifications apportées aux documents d'un lotissement, en application des articles L. 442-10, L. 442-11 et L. 442-13 du Code de l'urbanisme, sont opposables aux demandes de permis de construire en question.

Il est à relever, toutefois, qu'en application de l'alinéa 2 de l'article L. 442-10, cité : « Jusqu'à l'expiration d'un délai de cinq ans à compter de l'achèvement du lotissement, la modification mentionnée au premier alinéa ne peut être prononcée qu'en l'absence d'opposition du lotisseur si celui-ci possède au moins un lot constructible ».

45.1.2.2 Le maintien des règles du lotissement nonobstant l'annulation ou la déclaration d'illégalité des documents d'urbanisme en vigueur dans le périmètre d'un lotissement

À son alinéa 4, le même article L. 442-14 du Code de l'urbanisme « neutralise » les effets éventuels d'une annulation ou d'une déclaration d'illégalité sur la « cristallisation » : « L'annulation, totale ou partielle, la déclaration d'illégalité d'un schéma de cohérence territoriale, d'un plan local d'urbanisme, d'un document d'urbanisme en tenant lieu ou d'une carte communale pour un motif étranger aux règles d'urbanisme applicables au lotissement ne fait pas obstacle, pour l'application du présent article, au maintien de l'application des règles au vu desquelles le permis d'aménager a été délivré ».

45.1.2.3 Les temporalités de l'octroi d'un permis de construire dans l'emprise d'un lotissement

Les enjeux de ces constructions juridiques peuvent être mis en perspective, sous un autre angle, en partant des dispositions de l'article R. 442-18 du Code de l'urbanisme.

Ce texte précise, de manière originale, les « temporalités » de l'octroi des permis de construire demandés dans le périmètre d'un lotissement, en disposant que le permis de construire des bâtiments sur les lots d'un lotissement autorisé par un permis d'aménager peut être accordé :
– soit à compter de l'achèvement de travaux d'aménagement du lotissement constaté conformément aux articles R. 462-1 à R. 462-10 ;
– soit à compter de la délivrance de l'autorisation de procéder à la vente ou à la location des lots avant exécution des travaux, à la condition que les équipements desservant le lot soient achevés. Dans ce cas, le lotisseur fournit à l'acquéreur un certificat attestant, sous sa responsabilité, l'achèvement de ces équipements. Ce certificat est joint à la demande de permis de construire ;
– soit dès la délivrance du permis d'aménager, sous réserve que le permis de construire ne soit mis en œuvre que lorsque les équipements desservant le lot seront achevés[9]. Dans un arrêt du 10 décembre 2020, le Conseil d'État, sur le fondement de l'article R. 442-18-c du Code de l'urbanisme, a jugé que les permis de construire sur les lots d'un lotissement soumis à permis d'aménager peuvent être délivrés, dès la délivrance de ce dernier, dès lors toutefois

(8) CE 30 septembre 2019, n° 421889, *AJDA* 2019, p. 1906. *RDI* 2019, p. 593, obs. P. Soler-Couteaux.

(9) Cette possibilité est exclue lorsque la construction est une maison individuelle au sens de l'article L. 213-1 du Code de la construction et de l'habitation.

que la construction n'est pas une maison individuelle, sans que ne soit requise la réalisation des équipements desservant le lot(10).

Il n'est pas sans objet de relever que ces trois cas de figure seraient susceptibles, s'ils étaient retenus, de générer quelques conséquences juridiques non négligeables sur les délais de dépôt des demandes de permis de construire et sur la validité des permis de construire délivrés au titre du troisième.

Les permis de construire délivrés aux propriétaires de lots issus d'un lotissement ne sont pas des décisions prises pour la mise en application du permis d'aménager ayant autorisé le lotissement en question. L'exception d'illégalité tirée de l'illégalité supposée du permis d'aménager n'est donc pas opérante : « Une autorisation d'occupation des sols délivrée sur l'un des lots issus d'une division foncière ayant donné lieu à une autorisation de lotir n'est pas prise pour l'application de la décision par laquelle l'administration a délivré l'autorisation de lotir, cette dernière ne constituant pas non plus la base légale de la première. Par suite, l'illégalité de la décision d'autorisation de lotir ne peut être utilement invoquée par voie d'exception à l'appui de conclusions dirigées contre l'autorisation d'occupation des sols »(11).

45.2 Le cahier des charges et les servitudes de lotissement

Parmi les « documents ou actes du lotissement », évoqués dans plusieurs articles du Code de l'urbanisme, celui appelé « cahier des charges » occupe une place significative qui explique qu'il soit joint, au titre des pièces justificatives obligatoires, au dossier de la demande de permis d'aménager ayant pour objet un projet de lotissement.

Le cahier des charges, qui doit être compatible avec les règles d'urbanisme en vigueur, est un contrat de droit privé qui « définit les droits et obligations régissant les rapports entre colotis »(12) que les spécialistes qualifient « servitudes de lotissement » pour traduire l'encadrement qu'il permet d'apporter à la gestion et au fonctionnement du lotissement considéré.

45.2.1 L'opposabilité du cahier des charges

Outre la définition des droits et obligations des colotis, le cahier des charges fixe, nécessairement, les conditions de réalisation de travaux par les propriétaires sur leurs immeubles (lots privatifs). Il peut comporter des clauses contractuelles et des clauses réglementaires.

Le non-respect des prescriptions du cahier des charges, c'est-à-dire la violation des servitudes de lotissement peut entraîner des actions judiciaires formées contre les colotis s'étant affranchis du respect des règles contractuelles considérées, aux fins de démolition de constructions irrégulières et d'allocation de dommages-intérêts.

(10) CE 10 décembre 2020, Association Non au béton, n° 430137 et suivants, *Construction-Urbanisme* n° 2, février 2021, comm. 19, note X. Couton.

(11) CE 22 décembre 2022, Commune de Bonneville-sur-Touques, n° 458524, *AJDA* 2023, p. 8. *RDI* 2023, p. 249, obs. P. Soler-Couteaux. *Construction-Urbanisme* n° 2, février 2023, note L. Santoni.

(12) C. urb., art. L. 422-9, al. 3.

GUIDES JURIDIQUES

Précis de droit de l'urbanisme

Cet ouvrage est construit autour des grandes thématiques intemporelles du droit de l'urbanisme, en retenant une approche qui permet de rendre compte de l'existence, aux côtés du « droit de l'urbanisme général », de quelques « droits de l'urbanisme spécifiques ». À l'instar des grandes branches du droit, tant en droit civil qu'en droit administratif, il présente et met en perspective :
– le droit de l'urbanisme du législateur (la production d'une partie des règles et servitudes) ;
– le droit de l'urbanisme des administrateurs (la production des autres règles et servitudes ainsi que l'interprétation par voie de doctrine administrative des dispositions législatives) ;
– le droit de l'urbanisme des juges (administratif, constitutionnel et judiciaire) qui inclut le droit de l'urbanisme des particuliers et le droit de l'urbanisme des praticiens ;
– le droit de l'urbanisme des professeurs (le droit de l'urbanisme enseigné).

Cet ouvrage s'adresse aux praticiens du droit de l'urbanisme, notamment les services d'urbanisme des collectivités locales, avocats, notaires, organismes d'aménagement, sociétés de conseil, architectes, géomètres et constructeurs ainsi qu'aux enseignants-chercheurs et étudiants.

Seydou Traoré est professeur de droit public à l'Université de Reims.

ISSN 1272-2634
ISBN 978-2-281-13696-8
9 782281 136968
EDITIONS LE MONITEUR