



Lexbase Hebdo édition publique n°470 du 31 août 2017

[Urbanisme] Jurisprudence

Le point de départ du délai de cristallisation des règles d'urbanisme en matière de lotissement

N° Lexbase : Ng880BWT



par Olivier Savignat, Avocat au barreau de Paris

Réf. : CE 1° et 6° s-s-r., 19 juillet 2017, n° 396 775, mentionné aux tables du recueil Lebon (N° Lexbase : A2047WN7)

Dans un arrêt rendu le 19 juillet 2017, le Conseil d'Etat règle la question du point de départ du délai de cristallisation des règles d'urbanisme en matière de lotissement, en fixant la date d'achèvement des travaux à retenir au sens de l'article L. 442-14 du Code de l'urbanisme (N° Lexbase : L3074ISN).

1 — Issu de l'ordonnance n° 2005-1527 du 8 décembre 2005, relative au permis de construire et aux autorisations d'urbanisme (N° Lexbase : L4697HDC) (1), cet article trouve son origine dans le décret n° 84-228 du 29 mars 1984, qui a pour la première fois prévu une règle de cristallisation de la règle d'urbanisme à la date de l'autorisation de lotir, durant dix-huit mois (2) suivant la délivrance du certificat constatant l'achèvement des travaux.

Le législateur a ensuite repris le dispositif dans la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986, tendant à favoriser l'investissement locatif, l'accès à la propriété de logements sociaux et le développement de l'offre foncière (N° Lexbase : L8834AGB), et allongé le délai de cristallisation à cinq ans.

C'est la sécurité juridique, tant du point de vue du lotisseur et acquéreur de lots que de l'autorité compétente pour délivrer les autorisations d'urbanisme, qui a commandé cette réforme.

Pour le lotisseur, la fixation de la règle d'urbanisme à compter de l'autorisation de lotir le protège contre la survenue postérieure d'une réglementation interdisant ou limitant les possibilités de construire sur les lots dont il avait préfinancé la viabilisation et qui pouvait obérer leur commercialisation. L'acquéreur des lots est de la même façon protégé (durant un temps) contre une modification de la règle d'urbanisme l'interdisant de bâtir le lot qu'il avait acquis au prix du terrain constructible.

Cette règle a également permis de prémunir l'administration contre la mise en cause de sa responsabilité sur le fondement de l'ancien article L. 160-5 du Code de l'urbanisme (N° Lexbase : L7364ACQ) (3) posant le principe de non indemnisation des servitudes d'urbanisme sauf "*atteinte à des droits acquis ou une modification à l'état antérieur des lieux déterminant un dommage direct, matériel et certain*".

Le Conseil d'Etat avait en effet jugé que les préjudices subis par un lotisseur qui avait été autorisé à créer des lots devenus inconstructibles du fait d'un changement de la règle d'urbanisme étaient indemnisables, dès lors que ce changement portait atteinte aux droits acquis du constructeur (CE Sect., 4 mars 1977, n° 01 822 N° Lexbase : A2782B78, Lebon, 1977, p. 122 ; CE, 6 mars 1987, n° 46 693 N° Lexbase : A3654APZ).

2 — Mais revenons à l'arrêt commenté. Les faits de l'espèce n'étaient pas d'une complexité particulière.

M. B. a souhaité diviser un terrain sur lequel était édifiée une maison d'habitation, pour en extraire un terrain à bâtir.

Souhaitant se prémunir de la modification des règles d'urbanisme applicables au projet, il a demandé et obtenu le 6 avril 2010 du maire de la commune un certificat d'urbanisme.

Il a rapidement déposé une déclaration préalable de division du terrain (sous l'égide de l'article R. 421-23 du Code de l'urbanisme N° Lexbase : L7471HZQ applicable à l'époque) et obtenu du maire de la commune une décision de non-opposition le 26 avril 2010.

M. et Mme G. ont acquis de M. B. le lot sur lequel était édifiée la maison, en 2010.

Le 6 juin 2011, la mairie de Nans-les-Pins a reçu de M. D. la déclaration d'achèvement des travaux (de lotissement).

M. D. a vendu le terrain à bâtir à M. B., lequel a obtenu sur celui-ci le 26 juillet 2011, un permis de construire.

M. et Mme G. ont demandé au tribunal administratif de Toulon l'annulation du permis de construire susvisé, ensemble la décision de non-opposition à déclaration préalable de division.

Le tribunal administratif de Toulon a, par jugement du 4 octobre 2013, annulé le permis de construire du 26 juillet 2011, mais rejeté la demande d'annulation de la décision de non-opposition à déclaration préalable.

La commune de Nans-les-Pins, d'une part, M. D. et M. B., d'autre part, ont chacun de leur côté interjeté appel de cette décision devant la cour administrative d'appel de Marseille qui a infirmé, par deux arrêts distincts du 23 novembre 2015, le jugement de première instance (voir CAA Marseille, 1ère ch., 23 novembre 2015, n° 13MA004 389 N° Lexbase : A9006WNU).

C'est contre ces deux arrêts que M. et Mme G. se sont pourvus, sans succès, en cassation.

3 — La solution du litige dépendait du point de savoir quel document d'urbanisme était opposable au permis de construire en date du 26 juillet 2011, au regard de l'interprétation qu'il convenait de donner à l'article L. 442-14 du Code de l'urbanisme (dans sa version alors en vigueur) gouvernant les règles de cristallisation des dispositions d'urbanisme en matière de lotissement.

Si l'on se réfère à la lettre de l'article L. 442-14 du Code de l'urbanisme, le délai de cristallisation de cinq ans a pour point de départ "*l'achèvement du lotissement, constaté dans les conditions prévues par décret*".

En l'espèce, en fonction de la date d'achèvement du lotissement à retenir, le permis de construire du 26 juillet 2011 pouvait se voir opposer soit le POS du 5 juin 2000 qui rendait constructible le terrain d'assiette, soit le PLU approuvé en mai 2011, dont le zonage interdisait toute nouvelle construction sur le terrain.

Les conditions de constatation de l'achèvement des constructions ou aménagements sont, depuis la réforme des autorisations d'urbanisme (4), prévues aux articles R. 462-1 (N° Lexbase : L7701HZA) et suivants du Code de l'urbanisme et obéissent à un régime déclaratif.

A l'achèvement des travaux de construction ou d'aménagement, le bénéficiaire du permis (de construire ou d'aménager) ou d'une décision de non-opposition à déclaration préalable adresse au maire de la commune (par pli recommandé avec demande d'avis de réception postal), ou dépose contre décharge à la mairie, une déclaration attestant cet achèvement et la conformité des travaux au permis délivré (ou à la déclaration préalable).

A compter de la date de réception en mairie de la déclaration d'achèvement, l'autorité compétente dispose d'un délai de trois mois pour contester la conformité des travaux au permis (ou à la déclaration) (C. urb., art. R. 462-6 N° Lexbase :

L7706HZG).

Passé ce délai, l'autorité compétente ne peut plus contester la conformité des travaux (C. urb., art. L. 462-2, al. 2 N° Lexbase : L3499HZM).

Le contrôle de l'achèvement des travaux obéissait à une logique différente avant la réforme. Il se réalisait en deux phases :

- une déclaration d'achèvement des travaux (DAT) établie par le bénéficiaire du permis de construire dans les trente jours suivant la fin des travaux ;
- et la vérification par l'administration de la conformité des travaux aux prescriptions du permis de construire qui donne lieu à une décision accordant ou refusant le certificat de conformité.

Sous ce régime, le Conseil d'Etat avait jugé que pour déterminer le point de départ du délai de cristallisation, l'achèvement du lotissement s'entendait de la signature du certificat par l'administration (CE, 19 novembre 2008, n° 297 382 N° Lexbase : A3140EBW, Lebon, T. 2008, p. 963).

Qu'en était-il sous le nouveau régime de contrôle de l'achèvement ?

Plusieurs options s'offraient au juge. Il pouvait prendre en compte l'une des trois dates suivantes :

- la date de signature de la déclaration ;
- la date de réception de cette déclaration par l'administration ;
- et le terme du délai de trois mois au terme duquel la conformité des travaux ne peut plus être contestée par l'autorité compétente.

Le tribunal administratif de Toulon avait retenu cette dernière date.

Partant et dès lors que le permis de construire avait été obtenu en l'espèce dans ce délai de trois mois (donc avant, selon le tribunal administratif, le point de départ du délai de cristallisation), le tribunal administratif avait considéré que le PLU de mai 2011 lui était opposable (et donc le permis illégal).

Paradoxalement, selon cette interprétation, si le permis de construire avait été obtenu plus tard, au-delà du délai de trois mois, il aurait alors bénéficié de l'effet de cristallisation et le POS de 2000 lui aurait alors été opposable.

Ce paradoxe et l'insécurité juridique qui en découlait, imposait la solution retenue par le Conseil d'Etat qui, validant le raisonnement de la cour administrative d'appel, a considéré que le délai de cristallisation de cinq ans commençait à courir "*à compter de la réception, par l'administration, de la déclaration d'achèvement du lotissement*".

Il juge ainsi "*qu'est sans incidence sur le déclenchement de ce délai la circonstance que les dispositions réglementaires de l'article R. 462-6 du Code de l'urbanisme [...] prévoient la possibilité pour l'administration de contester, dans les conditions et limites qu'elles déterminent, la conformité des travaux ayant fait l'objet de cette déclaration d'achèvement*".

Autrement posé, le Conseil d'Etat considère que le point de départ du délai de cristallisation au sens de l'article L. 442-14 du Code de l'urbanisme est la date de réception par l'administration de la déclaration d'achèvement de l'article R. 462-1, puisque c'est à cette date qu'est effectivement constaté l'achèvement du lotissement.

La possibilité de contestation de la conformité par l'administration dans le délai de trois mois ouverte par l'article R. 462-6 du Code de l'urbanisme ne saurait en revanche entrer en ligne de compte, dès lors que cette disposition réglementaire n'est pas visée par la loi comme une condition de son application.

Dans ces conditions, le Conseil d'Etat a jugé que la cour administrative d'appel de Marseille n'avait pas commis d'erreur de droit en considérant qu'était opposable au permis de construire du 26 juillet 2011, délivré postérieurement au point de départ du délai de cristallisation, le plan d'occupation approuvé le 5 juin 2000, c'est-à-dire celui "*en vigueur à la date de l'autorisation de l'autorisation de lotir*".

4 — Cette jurisprudence gardera, sous l'égide du nouvel article L. 442-14 du Code de l'urbanisme, issu de l'ordonnance n° 2011-1916 du 22 décembre 2011 (N° Lexbase : L5026IRL), sa portée.

Il ne trouvera en revanche à s'appliquer qu'au permis d'aménager, selon le nouveau champ d'application des "*au-*

torisations de lotir" issu de cette même ordonnance (et du décret n° 2012-274 du 28 février 2012, relatif à certaines corrections à apporter au régime des autorisations d'urbanisme N° Lexbase : L2635ISE).

Dans sa nouvelle version, cet article dispose que :

"Le permis de construire ne peut être refusé ou assorti de prescriptions spéciales sur le fondement de dispositions d'urbanisme nouvelles intervenues dans un délai de cinq ans suivant :

1° La date de la non-opposition à cette déclaration, lorsque le lotissement a fait l'objet d'une déclaration préalable ;

2° L'achèvement des travaux constaté dans les conditions prévues par décret en Conseil d'Etat, lorsque le lotissement a fait l'objet d'un permis d'aménager.

Toutefois, les dispositions résultant des modifications des documents du lotissement en application des articles L. 442-10 (N° Lexbase : L9400IZ8), L. 442-11 (N° Lexbase : L9401IZ9) et L. 442-13 (N° Lexbase : L3485HZ4) sont opposables".

Le point de départ du délai de cinq ans de cristallisation des règles d'urbanisme court donc désormais, pour les divisions soumises à déclaration préalable (pour résumer, celles sans travaux et donc sans achèvement), à compter de la décision de non-opposition à déclaration préalable.

Pour les divisions soumises à permis d'aménager (qui aurait été la situation de la division visée dans l'arrêté commenté, sous le nouveau régime), le point de départ du délai de cristallisation demeure *"l'achèvement des travaux constaté dans les conditions prévues par décret en Conseil d'Etat"* et court donc, comme vient de le préciser la Haute juridiction, *"à compter de la réception, par l'administration, de la déclaration d'achèvement du lotissement"* (6).

(1) Qui a été modifié par l'ordonnance n° 2011-1916 du 22 décembre 2011 (art. 2).

(2) A l'image du certificat d'urbanisme.

(3) Aujourd'hui C. urb., art. L. 105-1 (N° Lexbase : L2237KIP).

(4) Ordonnance n° 2005-1527 du 8 décembre 2005, relative au permis de construire et aux autorisations d'urbanisme, préc., et de son décret n° 2007-817 du 11 mai 2007 (N° Lexbase : L5074HX9).

(5) Ce délai est porté à cinq mois lorsqu'un récolement des travaux est obligatoire.

(6) On observera que si la sécurité juridique des opérations de lotissement sera renforcée par cette jurisprudence relative au point de départ du délai de cristallisation, l'incertitude demeure vive quant à la date à laquelle la règle d'urbanisme opposable aux autorisations d'urbanisme délivrées en suite d'un permis d'aménager est stabilisée - constat d'achèvement des travaux ou délivrance du permis d'aménager— au regard de la rédaction (maladroite) du nouvel article L. 442-14 (voir E. Carpentier, *La cristallisation des droits à construire en permis d'aménager : un garantie supprimée ?*, JCPN, n° 12, 24 mars 2017, 1137).