Chapitre 2

Les divisions soumises à permis d'aménager et déclaration préalable de travaux

L'article R.* 421-19 du Code de l'urbanisme définit treize catégories relevant du champ du permis d'aménager qui sont :

- Les lotissements :

– qui prévoient la création ou l'aménagement de voies, d'espaces ou d'équipements communs à plusieurs lots destinés à être bâtis et propres au lotissement. Les équipements pris en compte sont les équipements dont la réalisation est à la charge du lotisseur ;

– ou qui sont situés dans le périmètre d'un site patrimonial remarquable, dans les abords des monuments historiques, dans un site classé ou en instance de classement ;

- Les remembrements réalisés par une association foncière urbaine libre ;
- La création ou l'agrandissement d'un terrain de camping permettant l'accueil de plus de vingt personnes ou de plus de six hébergements de loisirs constitués de tentes, de caravanes, de résidences mobiles de loisirs ou d'habitations légères de loisirs ;
- La création ou l'agrandissement d'un parc résidentiel de loisirs ou d'un village de vacances classé en hébergement léger ;

– Le réaménagement d'un terrain de camping ou d'un parc résidentiel de loisirs ;

– Les travaux ayant pour effet, dans un terrain de camping ou d'un parc résidentiel de loisirs, de modifier substantiellement la végétation qui limite l'impact visuel des installations ;

- L'aménagement d'un terrain pour la pratique des sports ou loisirs motorisés ;
- L'aménagement d'un parc d'attractions ou d'une aire de jeux et de sports d'une superficie supérieure à deux hectares ;

- L'aménagement d'un golf d'une superficie supérieure à vingt-cinq hectares ;
- Les dépôts de véhicules et les garages collectifs de caravanes ou de résidences mobiles de loisirs lorsqu'ils sont susceptibles de contenir au moins cinquante unités les aires de stationnement ouvertes au public ;
- À moins qu'ils ne soient nécessaires à l'exécution d'un permis de construire, les affouillements et exhaussements du sol dont la hauteur, s'il s'agit d'un exhaussement, ou la profondeur dans le cas d'un affouillement, excède deux mètres et qui portent sur une superficie supérieure ou égale à deux hectares ;
- L'aménagement de terrains bâtis ou non bâtis prévu à l'article L. 444-1, destinés aux aires d'accueil et aux terrains familiaux des gens du voyage, permettant l'installation de plus de deux résidences mobiles ;
- L'aménagement de terrains bâtis ou non bâtis pour permettre l'installation d'au moins deux résidences démontables créant une surface de plancher totale supérieure à quarante mètres carrés.

Dans ces catégories, celle qui concerne avant tout la question des divisions est le permis d'aménager valant lotissement, qui permet la production de terrain à bâtir et qui est complété par une autre technique de division relevant de la déclaration préalable.

2.1 La production de terrain à bâtir : le permis d'aménager valant lotissement

2.1.1 Les principes du permis d'aménager valant lotissement

2.1.1.1 Définition

Le permis d'aménager valant lotissement a pour objet de produire du terrain à bâtir. Il définit le lotissement comme la division en propriété ou en jouissance d'une unité foncière ou de plusieurs unités foncières contiguës ayant pour objet de créer un ou plusieurs lots destinés à être bâtis[26]. Il s'applique lorsque l'aménagement a pour objet la création ou l'aménagement de voies, d'espaces ou d'équipements communs à plusieurs lots destinés à être bâtis et propres au lotissement. Il s'applique aussi pour les divisions en propriété ou en jouissance d'une unité foncière ou de plusieurs unités foncières contiguës ayant pour objet de créer un ou plusieurs lots destinés à être bâtis,

(26) Code de l'urbanisme, art. L. 442-1.

qui sont situés dans le périmètre d'un site patrimonial remarquable, dans les abords des monuments historiques, dans un site classé ou en instance de classement et ce, même si aucun équipement propre n'est prévu.

2.1.1.2 Le demandeur

Comme pour toutes les demandes d'autorisations d'urbanisme, le demandeur peut être le ou les propriétaires du ou des terrains, leur mandataire ou une ou plusieurs personnes attestant être autorisées par eux à exécuter les travaux, en cas d'indivision, un ou plusieurs co-indivisaires ou leur mandataire ou une personne ayant qualité pour bénéficier de l'expropriation pour cause d'utilité publique[27].

2.1.1.3 La composition du dossier

Les pièces du dossier de permis d'aménager sont listées au sein du formulaire Cerfa 16297*02. Le dossier est composé principalement d'une notice précisant l'état initial du terrain, les parties retenues pour assurer l'insertion du projet dans son environnement, le traitement des parties du terrain situées en limite du projet et les équipements à usage collectif. Y figure également un plan de l'état actuel du terrain à aménager et de ses abords, ainsi qu'un plan côté dans les trois dimensions faisant apparaître la composition d'ensemble du projet et les plantations à conserver ou à créer. Si la propriété des voies et espaces communs est dévolue à une association syndicale libre (ASL), le dossier est complété par l'engagement du lotisseur de constituer ladite ASL. Sinon, les voies et espaces communs sont transmis par convention à l'autorité publique compétente ou attribués en propriété aux acquéreurs de lots. Il indique également le nombre maximum de lots et la surface de plancher maximale dont la construction est envisagée dans l'ensemble du lotissement. Lorsque le projet est situé à l'intérieur d'un lotissement autorisé par un permis d'aménager, la demande est, le cas échéant, complétée par l'attestation de l'accord du lotisseur.

La surface de plancher maximale autorisée peut être répartie entre les différents lots soit par le permis d'aménager, soit par le lotisseur à l'occasion de la vente ou de la location des lots en application de l'article R. 442-10 du Code de l'urbanisme. Cette surface de plancher maximale autorisée intègre les majorations des règles relatives au gabarit et à la densité prévues par le 3° de l'article L. 151-28 du Code de l'urbanisme (30 %, pour les constructions faisant preuve d'exemplarité énergétique ou environnementale ou qui sont à énergie positive) et le deuxième alinéa de l'article L. 151-29 du Code de l'urbanisme (20 % pour les constructions faisant preuve d'exemplarité

(27) Code de l'urbanisme, art. R. 423-1.

énergétique ou environnementale ou qui sont à énergie positive sur un immeuble classé ou inscrit au titre des monuments historiques ou protégés au titre des abords définis au titre II du livre VI du Code du patrimoine).

Lorsque la répartition de la surface de plancher maximale est effectuée par le lotisseur, celui-ci fournit aux attributaires de lots un certificat indiquant la surface de plancher constructible sur le lot.

2.1.1.4 Le cas de l'évaluation environnementale, de la concertation préalable et de l'enquête publique

Les aménagements rentrant notamment dans le champ des catégories de projets n° 39 à 45 de l'annexe sous l'article R. 122-2 du Code de l'urbanisme, sont soumis soit à évaluation environnementale obligatoire, soit à la procédure de cas par cas afin de savoir s'ils en sont dispensés. Cette évaluation environnementale entraine la mise en place d'une concertation préalable et le cas échéant une enquête publique.

La concertation prévue à l'article L. 121-15-1 du Code de l'environnement n'a pas lieu si le projet est soumis à un des 8 cas de concertation obligatoire au titre des articles L. 103-2 et R. 103-2 du Code de l'urbanisme qui concerne principalement des projets publics.

TEXTE OFFICIEL

Les opérations d'aménagement soumises à concertation en application du 3° de l'article sont les opérations suivantes :

« 1° L'opération ayant pour objet, dans une commune non dotée d'un plan local d'urbanisme ou d'un document d'urbanisme en tenant lieu, ayant fait l'objet d'une enquête publique, la création de plus de 5 000 mètres carrés de surface de plancher ou la restauration, dans les conditions définies à l'article L. 313-4-1, d'un ensemble de bâtiments ayant au moins cette surface ;

2° La réalisation d'un investissement routier dans une partie urbanisée d'une commune d'un montant supérieur à 1 900 000 euros, et conduisant à la création de nouveaux ouvrages ou à la modification d'assiette d'ouvrages existants ;

3° La transformation d'une voie existante en aire piétonne d'une superficie supérieure à 3 000 mètres carrés ou la suppression d'une aire piétonne d'une même superficie ;

4° La création d'une gare ferroviaire ou routière de voyageurs, de marchandises ou de transit ou l'extension de son emprise, lorsque le montant des travaux dépasse 1 900 000 euros ;

5° Les travaux de modification de gabarit, de détournement ou de couverture de cours d'eau dans une partie urbanisée d'une commune, lorsque le montant des travaux dépasse 1 900 000 euros ;

6° Les travaux de construction ou d'extension d'infrastructures portuaires des ports fluviaux ou du secteur fluvial d'un grand port fluvio-maritime situés dans une partie urbanisée d'une commune, lorsque le montant de ces travaux dépasse 1 900 000 euros, ainsi que la création d'un port fluvial de plaisance d'une capacité d'accueil supérieure à 150 places ou l'extension d'un port de plaisance portant sur au moins 150 places ;

Chapitre 4

L'application des règles du PLU au sein du permis d'aménager, du permis de construire valant division, de la déclaration préalable de travaux et de la division primaire

4.1 L'application des règles du PLU au sein du permis d'aménager, du permis de construire valant division, de la déclaration préalable de travaux

4.1.1 Le principe

L'article R. 151-21 du Code de l'urbanisme dispose que : « dans les zones U et AU, le règlement peut, à l'intérieur d'une même zone, délimiter des secteurs dans lesquels les projets de constructions situés sur plusieurs unités foncières contiguës qui font l'objet d'une demande de permis de construire ou d'aménager conjointe sont appréciés comme un projet d'ensemble et auxquels il est fait application de règles alternatives édictées à leur bénéfice par le plan local d'urbanisme.

Ces règles alternatives définissent notamment les obligations faites à ces projets lorsque le règlement prévoit sur ces secteurs, en application de l'article L. 151-15, qu'un pourcentage des programmes de logements doit être affecté à des catégories de logement en précisant ce pourcentage et les catégories prévues.

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. ».

4.1.2 Application des règles à l'ensemble du projet

Cette disposition s'applique au sein du permis d'aménager, du permis de construire valant division et de la déclaration préalable de division.

Ainsi, sauf si le PLU oblige un respect des règles de recul lot par lot, celles-ci s'apprécient au regard de l'unité foncière initiale de l'autorisation d'urbanisme.

L'implantation des constructions par rapport aux limites des divisions créées sur les lots projetés ne sera pas soumise au régime de l'article 7 des PLU relatif à l'implantation des constructions par rapport aux limites séparatives mais à l'article 8 des implantations des constructions les unes par rapport aux autres sur une même unité foncière. Le régime de l'article 8 autorise en principe une densité plus importante que le régime de l'article 7, ce qui permet d'augmenter les droits à construire.

De même, le contrôle de l'emprise au sol et de la pleine terre seront calculés au regard de l'unité foncière initiale de l'autorisation d'urbanisme.

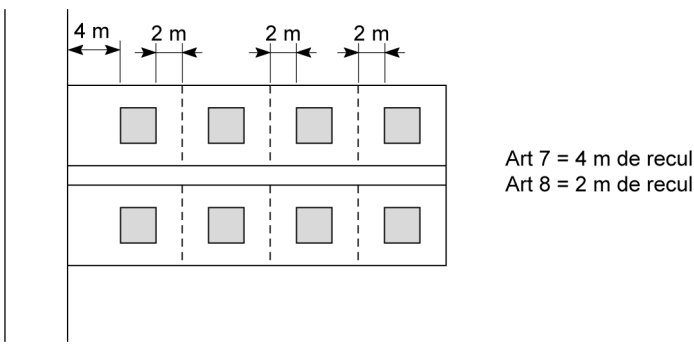

Fig. 4.1. Schéma 1

4.1.3 Appréciation lot par lot

Si en revanche, le PLU oblige un respect des règles de recul lot par lot, c'est alors l'article 7 qui s'applique par rapport aux limites séparatives des divisions créées sur les lots projetés. L'emprise au sol et la pleine terre devront également être respectées lot par lot.

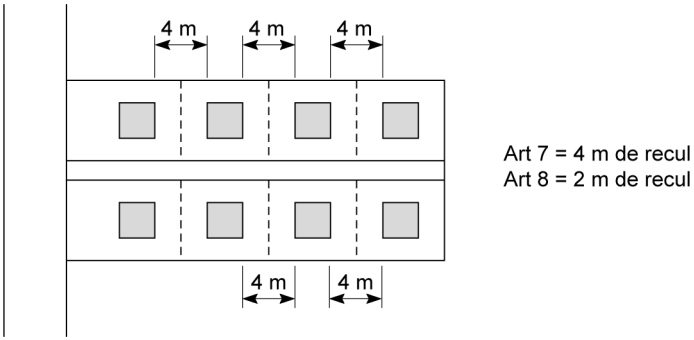

Fig. 4.2. Schéma 2

4.1.4 La servitude de la cour commune appliquée à une situation lot par lot

Si l'opération impose néanmoins de gagner en densité, le pétitionnaire peut toujours avoir recours à la mise en place d'une servitude de cour commune pour en gagner.

La servitude de la cour commune régie par les articles L. 471-1 à L. 471-3 du Code de l'urbanisme donne la possibilité de s'affranchir des règles du PLU relatives aux distances par rapport aux limites séparatives. Son application a pour effet de calculer le retrait de la construction projetée par rapport à la limite de la servitude de cour commune situé sur la propriété voisine et non au regard des limites séparatives du terrain d'assiette. Elle implique d'établir un acte authentique de servitude de cour commune avec le propriétaire de la parcelle limitrophe. Cet acte est une pièce du dossier de demande de permis de construire comme le prévoit l'article R. 431-32 du Code de l'urbanisme qui stipule que « la demande est accompagnée des contrats ou des décisions judiciaires relatifs à l'institution de ces servitudes ».

Si cette disposition fut interprétée strictement par le Conseil d'État qui estimait que la servitude devait être préconstituée pour être régulièrement prise en compte dans le cadre d'une demande de permis de construire[67], dans un arrêt du 16 octobre 2017[68], le Conseil d'État a jugé qu'un projet de servitude de cour commune était suffisant pour répondre aux exigences de l'article R. 431-32 du Code de l'urbanisme. Il a jugé que la production, dans le dossier de permis de construire, de « la copie du projet de

(67) CE 21 janvier 1981, n° 15323 ; TA Montreuil, 24 avril 2017, n° 1205240.
(68) CE 16 octobre 2017, n° 401706.

convention d'institution de la servitude avec l'engagement dans la promesse unilatérale de vente de constituer une convention de cour commune grevant la propriété » était suffisante. Ce principe a été réaffirmé dans un jugement du tribunal administratif de Marseille en date du 5 décembre 2019[69], en rappelant que les dispositions de l'article R. 431-32 du Code de l'urbanisme n'imposaient pas que la servitude ait été établie et soit entrée en vigueur avant que le permis de construire ne soit délivré. De même, dans un arrêt du Conseil d'État en date du 21 octobre 2019, n° 419645, celui-ci a admis comme suffisante, l'attestation établie par un notaire selon laquelle il existait une promesse de vente d'un terrain comprenant l'accord des propriétaires du terrain pour constituer cette convention de cour commune, et indiquant que cette convention serait réitérée en la forme authentique au plus tard à l'acquisition du terrain par le pétitionnaire.

Désormais, l'engagement ferme et précis de constituer une servitude de cour commune au stade de la demande de permis de construire est suffisant et les pétitionnaires ne seront donc plus confrontés à la difficulté de devoir formaliser l'institution d'une servitude de cour commune avant même la délivrance du permis de construire.

Cette possibilité offerte par la jurisprudence pourrait conduire un pétitionnaire à tenter de transposer le projet de cour commune au sein des limites internes du permis d'aménager ou de permis de construire valant division. La servitude de cour commune ne serait pas instaurée lors de l'acquisition de l'unité foncière mais lors de la revente des lots créés. Elle serait instituée entre le pétitionnaire et le futur acquéreur de lots lors de la division, c'est-à-dire de la passation des actes de VEFA (vente à l'état futur d'achèvement) pour les permis de construire valant division ou des promesses de vente de lot pour un permis d'aménager. L'obligation d'instaurer cette servitude, qui ne pourrait pas être reproduite dans l'acte d'acquisition par le promoteur de l'unité foncière, pourrait l'être au sein des projets de statuts de l'ASL, AFUL ou du règlement de copropriété horizontale, de même qu'au sein des projets de contrat de réservations des clients ou de promesse de vente des lots.

Ainsi, si le juge estime cet engagement suffisant, ce projet de servitude serait régulier, ce qui permet de réduire les distances de recul entre deux lots créés projetant d'implanter deux bâtiments sur la même unité foncière initiale et donc de conserver le bénéfice de l'article 8 du PLU au lieu de l'article 7. Ce dispositif permet d'augmenter ainsi les droits à construire entre des bâtiments implantés sur une même unité foncière. Si le juge ne s'est pas prononcé sur ce mécanisme, ce procédé a déjà été mis en œuvre dans des dossiers de demande de permis de construire et accepté par le service instructeur.

(69) TA Marseille, 5 décembre 2019, Commune de Marseille, n° 1705343.