



Olivier Bonneau



Fanny Clerc



Nicolas Jarroux

BULLETIN – DROIT PUBLIC IMMOBILIER

Division primaire et permis de construire : le Conseil d'Etat ne casse pas l'assiette !

Dans une importante [décision n° 421590](#) rendue le 12 novembre 2020, publiée au Recueil, le Conseil d'Etat a enfin eu l'occasion de trancher le débat existant quant aux modalités d'appréciation des règles d'urbanisme lorsqu'un permis de construire est déposé dans le cadre d'une division primaire telle que prévue au a) de l'article R. 442-1 du code de l'urbanisme. Les juridictions du fond s'étaient divisées en la matière, estimant pour certaines, et à l'instar du gouvernement ([Rép. min. n° 65630, JOAN Q, 6 juillet 2010, p. 7649](#)), que le permis de construire devait être apprécié au regard de l'unité foncière d'origine ([CAA Versailles, 29 mars 2007, n° 06VE01147](#)), d'autres au contraire jugeant que l'autorisation devait être instruite à l'échelle de la seule partie de la parcelle destinée à être détachée ([CAA Lyon, 12 novembre 2013, n°13LY00584](#)).

Le Conseil d'Etat juge quant à lui que, par principe, l'appréciation des règles d'urbanisme doit être effectuée au regard de l'unité foncière d'origine, c'est-à-dire avant la division. Si cette solution a le mérite d'apporter une clarification, elle fait naître malgré tout d'autres interrogations.

I. LA PRISE EN COMPTE DE L'UNITÉ FONCIÈRE « D'ORIGINE » PAR LE CONSEIL D'ÉTAT

Le choix de l'orthodoxie

Pour rappel, ce « *procédé* » de la **division primaire** permet de combiner, pour les projets portant sur un groupe de bâtiments ou un immeuble autre qu'une maison individuelle destinés à occuper une partie d'une unité foncière existante, l'obtention de l'autorisation d'urbanisme nécessaire au projet et la division de l'unité foncière existante, en échappant à la réglementation applicable aux lotissements (cf. art. R. 442-1, c. urb.).

Se posait donc la question de la détermination de l'**assiette foncière** du permis de construire (PC) lorsque le foncier objet de l'opération devait faire l'objet d'une division sur ce fondement.

Considérant qu'à la date à laquelle l'administration statue sur la demande, la division du sol ne peut être intervenue (puisque la délivrance préalable du permis de construire est une condition obligatoire en ce cas), le Conseil d'Etat juge enfin que c'est l'**unité foncière d'origine** qui doit être prise en compte.

Dans ce cadre, les **avant-contrats** devront autoriser le pétitionnaire à déposer une demande sur l'ensemble de l'unité foncière, et non uniquement sur la partie destinée à lui être cédée.

Les modalités de présentation du PC/PCM

En application de cette décision de principe du Conseil d'Etat publiée au Recueil Lebon, quand bien même l'administration serait informée de la division à intervenir, **les pièces de la demande de PC doivent matérialiser l'intégralité du foncier d'origine**.

Ainsi, les références cadastrales à renseigner dans le **cerfa** devront être celles d'avant la division, tout comme la surface correspondante. Il conviendra donc d'identifier l'assiette d'origine du permis dans la partie « 3 - Terrain » du cerfa correspondant (et non pas seulement celle résultant du détachement). De la même manière, les **pièces graphiques** du dossier de permis devraient matérialiser l'unité foncière dans son intégralité, avant division.

Le Conseil d'Etat précise au surplus que pour les éventuels **permis de construire modificatifs** (PCM) déposés **après intervention de la division**, c'est également l'unité foncière d'origine qui devra être prise en compte.

Si cette dernière solution apparaît cohérente s'agissant de l'instruction, elle n'est pas sans poser question sur l'**habilitation du pétitionnaire à déposer sur une partie de parcelle ne lui appartenant pas**.

A noter

Dans sa décision du 12 novembre 2020, le Conseil d'Etat fait référence à l'obtention d'un permis de construire « *sur une partie de l'unité foncière existante* ». Cette formule renvoie à la version de l'article R. 442-1 du c. urb. avant sa modification en 2012.

Cette mention apparaît source de confusion, compte tenu précisément de la suppression dont elle a fait l'objet.

Toutefois, cette référence à une « *partie* » de l'unité foncière ne devrait pas avoir d'incidence au regard du principe de l'appréciation globale jugée dans cette affaire, et pourrait en réalité avoir une portée pédagogique.

DPIE

Olivier Bonneau, associé, docteur en droit public, spécialiste en droit public et de l'urbanisme

Fanny Clerc, associée junior

Mélissa Rivière, associée junior

Laura Descubes, avocat

Simon Guirriec, avocat

Nicolas Jarroux, avocat

Arnaud Le Guluche, avocat

Antoine Vaz, avocat

Emilie Fabre, juriste

Damien Della-Libera, avocat

Camille Morot-Monomy, avocat, docteur en droit public

Jean Gourdou, of counsel, professeur agrégé de droit public

Fabien Tesson, of counsel, maître de conférence en droit public

II. L'APPRÉCIATION DES RÈGLES D'URBANISME A L'ÉCHELLE DE L'UNITÉ FONCIÈRE D'ORIGINE

L'approche globalisante du Conseil d'Etat

En déterminant l'assiette foncière comme étant celle « d'origine », le Conseil d'Etat juge ensuite logiquement que « **le respect des règles d'urbanisme doit être apprécié au regard de l'ensemble de l'unité foncière existant à la date à laquelle l'administration statue sur la demande, bien que cette dernière soit informée de la division à venir** ».

Ainsi, par exemple, les règles relatives à l'emprise au sol, ou concernant les espaces de pleine terre, le nombre d'arbres à planter, devront être appréciées conformément à la superficie de l'ensemble de la parcelle, sans tenir compte de la division.

Il devra en aller de même dans l'hypothèse d'un **PCM**, qui devra être instruit au regard de l'unité foncière d'origine, malgré l'intervention de la division.

En tout état de cause, les demandes en cours d'instruction ou les permis non définitifs devront être appréciés à l'aune de cette approche globale.

L'exception de l'article R. 151-21 du c. urb.

Cela étant, le Conseil d'Etat réserve l'exception prévue par l'article R. 151-21 du code de l'urbanisme qui autorise les documents d'urbanisme à déroger au principe de l'appréciation globale, en lui substituant une **appréciation des règles d'urbanisme à l'échelle de la partie de parcelle détachée**, dans l'hypothèse 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* ».

Si cette disposition est régulièrement appliquée s'agissant des lotissements ou des PCVD, le Conseil d'Etat semble ainsi admettre son application à l'hypothèse de la **division primaire**, comme le considère également son rapporteur public.

Toutefois, pour ce faire, il conviendra que le projet porte effectivement sur la **construction de plusieurs bâtiments**.