

# Demande de permis de construire intervenant dans le cadre d'une opération de lotissement précédemment autorisée

Lire les conclusions de :

**Elodie Reniez**  
Conclusions du rapporteur public

## DÉCISIONS DE JUSTICE

---

TA Lyon – N° 1908807 – M.A. – 26 janvier 2021 – C+ [↗](#)  
Requête jointe : 1908809

TA Lyon – N° 2001262 – M.A. – 26 janvier 2021 – C+ [↗](#)  
Requête jointe : 2001263

Jugements frappés d'appel sous N° 21LY000970 et 21LY00971

## INDEX

---

**Mots-clés**  
Permis de construire, Sursis à statuer, Opération de lotissement, L.153-11 du code de l'urbanisme

**Rubriques**  
Urbanisme et environnement

Résumé Conclusions du rapporteur public

## Résumé

<sup>1</sup> Hors les cas où il doit être fait application de l’article L. 442-14 du code de l’urbanisme, lorsqu’une demande de permis de construire intervient dans le cadre d’une opération de lotissement précédemment autorisée, il convient, pour l’application des dispositions précitées de l’article L. 153-11 du code de l’urbanisme et pour apprécier les effets prévisibles de la construction sur la mise en œuvre du plan local d’urbanisme en cours d’élaboration, de tenir compte de l’ensemble des circonstances de l’espèce à la date de l’édiction de l’arrêté opposant un sursis à statuer. Il importe notamment de prendre en compte, dans le cadre d’une appréciation globale, les demandes de permis de construire déposées concomitamment à celle qui fait l’objet de la décision en cause, ainsi que les autorisations de construire précédemment accordées qui peuvent être regardées, eu égard à l’objet de l’article L. 153-11, comme se rattachant à une même opération d’urbanisation.

<sup>2</sup> *68-03, Permis de construire, Sursis à statuer, Opération de lotissement, Appréciation globale, Se rattachant à une même opération d'urbanisation, L. 153-11 du code de l’urbanisme*

# Conclusions du rapporteur public

**Elodie Reniez**

Rapporteur public au tribunal administratif de Lyon

DOI : [10.35562/alyoda.6671](https://doi.org/10.35562/alyoda.6671)

<sup>1</sup> Par un arrêté du 8 décembre 2006, le préfet de la Loire a accordé à la société Gerese, représentée par M. X., une autorisation de lotir portant sur la création de 32 lots sur un terrain situé dans le hameau L'Hôpital à Saint-Cyr-de-Favières. Un permis d'aménager modificatif a par la suite été accordé le 30 juin 2010 et le 11 décembre 2012 une déclaration d'achèvement a été déposée.

<sup>2</sup> M. X. a déposé, en son nom propre ou au nom de la société dont il est le gérant, plusieurs demandes de permis de construire sur des terrains faisant partis d'un même lotissement. Une des demandes a fait l'objet d'un sursis à statuer avant que le maire n'abroge sa décision et décide de délivrer le permis demandé. Quatre autres demandes ultérieures ont donné lieu aux quatre décisions de sursis à statuer, du 28 octobre 2019 pour les deux premières et des 13 janvier 2020 et 15 janvier 2020 pour les deux dernières, dont vous avez à connaître aujourd'hui. Ces quatre décisions ont à chaque fois été prises sur le fondement de l'article L. 153-11 du code de l'urbanisme au motif que le projet serait de nature à compromettre l'exécution du futur plan local d'urbanisme intercommunal de la CoPLER en cours d'élaboration.

<sup>3</sup> 1/ Concernant les affaires n° 19008807 et n° 19008809, M. X. soutient tout d'abord qu'il était titulaire d'un permis de construire obtenu tacitement et que l'arrêté contesté retire implicitement, en méconnaissance de la procédure contradictoire prévue à l'article L. 121-1 du code des relations entre le public et l'administration et sans que l'illégalité du permis ne soit démontrée en méconnaissance de l'article L. 424-5 du même code.

<sup>4</sup> Un arrêté prononçant un sursis à statuer au-delà du délai d'instruction de la demande de permis de construire doit être regardé comme retirant le permis de construire accordé tacitement. Voyez CE, 26 mars 1990, commune de Mesnil-Saint-Père, n° 086482, en A.

<sup>5</sup> Les demandes de permis de construire portant sur la construction d'une maison individuelle, le délai d'instruction est de deux mois en application de l'article R. 423-23 du code de l'urbanisme et commence à courir à compter de la réception d'un dossier complet en application de l'article R. 423-19 du même code.

<sup>6</sup> La commune de Saint-Cyr-de-Favières vous a produit, dans chacun des dossiers, le certificat de dépôt de la demande de permis qui indique un dépôt le 2 septembre 2019. Vous remarquerez que c'est également cette date de réception en mairie qui est indiqué sur le

document Cerfa de chaque dossier. Le requérant, qui conteste cette date, ne vous apporte cependant aucun élément démontrant qu'il aurait déposé un dossier complet avant cette date. Les arrêtés ne peuvent ainsi être regardés comme des décisions de retrait de permis de construire obtenus tacitement.

7 Vous écarterez donc comme inopérant ces deux premiers moyens.

8 2/ Le requérant soutient ensuite que les décisions contestées sont insuffisamment motivées. La décision de sursis à statuer doit être motivée en application de l'article L. 424-1 du code de l'urbanisme. Les décisions de sursis visent notamment l'article L. 153-11 du code de l'urbanisme, la délibération prescrivant l'élaboration du plan local d'urbanisme intercommunal de la CoPLER, les orientations générales du projet d'aménagement et de développement durables du PLUi de la CoPLER et le projet de règlement graphique approuvé lors du conseil communautaire du 26 septembre 2019. Elles mentionnent notamment que le projet consiste en la construction d'une maison individuelle, que le futur classement de la parcelle du terrain d'assiette du projet est prévu en zone N et que la construction d'une maison d'habitation ne répond pas à l'orientation n° 01 du PADD. Elles sont ainsi, contrairement à ce que soutient le requérant, suffisamment motivées.

9 3/ Il est ensuite soutenu que la délibération prescrivant le plan local d'urbanisme intercommunal n'a pas été publiée.

10 Si en application de l'ancien article L. 123-6 du code de l'urbanisme, le sursis à statuer ne pouvait être opposé qu'à compter de la publication de la délibération prescrivant le plan local d'urbanisme, les dispositions de l'article L. 153-11 du code de l'urbanisme dans leur rédaction issue de la loi n° 02017-86 du 27 janvier 2017, applicables en l'espèce, n'évoquent pas formellement la publication de la délibération prescrivant le plan local d'urbanisme. L'élaboration d'un plan local d'urbanisme doit toutefois être en cours pour pouvoir opposer un sursis. L'édiction d'une décision de sursis à statuer suppose donc que la délibération prescrivant le plan local d'urbanisation ait été rendue opposable aux tiers et ait donc été publiée. Le moyen nous semble ainsi opérant.

11 Vous disposez en l'espèce d'un certificat administratif d'affichage par lequel le président de la communauté de communes du pays entre Loire et Rhône certifie de l'affichage de la délibération du 21 décembre 2015 au 29 février 2016 et d'un certificat d'affichage par lequel le maire de la commune de Saint-Cyr-de-Favières certifie de l'affichage de cette délibération du 17 décembre 2015 au 25 janvier 2016 ainsi que de la preuve de la mention de cette délibération le 21 décembre 2015 dans un journal diffusé à l'échelle du département.

12 Le moyen manque donc en fait dans les quatre dossiers.

13 4/ Le maire pouvait-il opposé un sursis à statuer ?

14 S'agissant tout d'abord de la nature de votre contrôle, précisons que vous exercez un contrôle entier s'agissant des décisions opposant un sursis à statuer au motif que le projet en cause est de nature à compromettre ou à rendre plus onéreuse l'exécution du futur plan local d'urbanisme (voyez par exemple CE, 1er décembre 1978, *consorts D. n° 008354, en A*) . À l'inverse vous n'exercez qu'un contrôle restreint lorsque l'autorité administrative décide de ne pas surseoir à statuer (voyez CE, 6 décembre 1985, *compagnie immobilière Pierre Chemineau, n° 043061 en A*) .

15 Les demandes de permis de construire en cause font suite à la délivrance d'un permis d'aménager accordé en 2010. Vous devez donc au préalable vous demandez si un sursis à statuer pouvait être opposé malgré le permis d'amanger. L'article L. 442-14 du code de l'urbanisme prévoit que pendant un délai de cinq ans suivant l'achèvement d'un lotissement, un permis ne peut être refusée ou assorti de prescriptions sur le fondement de dispositions d'urbanisme intervenue postérieurement à l'autorisation du lotissement. Vous pouvez déduire de ces dispositions combinées à celles de l'article L. 153-11 du code de l'urbanisme qu'un sursis à statuer ne peut être opposé au motif que le projet de construction serait de nature à compromettre ou à rendre plus onéreuse l'exécution d'un plan local d'urbanisme en cours d'élaboration lorsque la demande de permis est déposée dans le délai de cinq ans suivant l'achèvement du lotissement dont le projet de construire fait partie. Voyez sur ce point CAA Nantes, 30 avril 2014, n° 12NT02773, en C+. Toutefois, en l'espèce, la déclaration d'achèvement du lotissement a été déposée le 11 décembre 2012. Les décisions en litige étant survenues plus de cinq ans après le dépôt de la déclaration d'achèvement du lotissement, le maire pouvait opposer un sursis à statuer sur ces demandes au motif que les projets en cause sont de nature à compromettre ou rendre plus onéreuse l'exécution du futur plan local d'urbanisme intercommunal.

16 Pour pouvoir opposer un sursis à statuer à une demande de permis de construire deux conditions, posées à l'article L. 153-11 du code de l'urbanisme, doivent être remplies. L'état d'avancement du futur plan local d'urbanisme doit être suffisant et le projet doit être de nature à compromettre ou à rendre plus onéreuse l'exécution de ce futur plan local d'urbanisme.

17 S'agissant tout d'abord de l'état d'avancement du plan local d'urbanisme intercommunal, comme nous vous l'avons dit, la délibération prescrivant le plan date de 2015. La commune vous produit deux délibérations du 26 septembre 2019. La première est relative aux orientations du PADD. La seconde délibération est

relative au projet de zonage. Le maire a ainsi pu constater lors de l'édiction des arrêtés contestés que les parcelles de M. X. étaient classées en zone naturelle dans ce projet de zonage. Vous pouvez ainsi constater, sans difficulté, que le plan local d'urbanisme intercommunal était suffisamment avancé lorsque les quatre arrêtés contestés ont été pris.

18

La particularité des présentes affaires vient du fait qu'un même pétitionnaire dépose plusieurs demandes de permis de construire concernant des parcelles contiguës faisant parties d'un même lotissement. La commune vous explique en défense que cinq demandes de permis de construire ont été déposées par M. X., en son nom propre ou au nom de la société dont il est le gérant, concernant chacune la construction d'une maison individuelle. L'autorité administrative pouvait-elle porter une appréciation d'ensemble pour opposer un sursis à chacune des demandes distinctes ?

19

La légalité d'une décision administrative s'apprécie au regard des circonstances de droit et de fait existant à la date de son édiction. Ainsi lorsque les décisions sont édictées de manière successive vous ne pouvez apprécier la légalité de la première décision au regard de la seconde puisque cette dernière n'existait pas à la date de la première décision.

20

En revanche, il nous semble que vous pourriez prendre en compte les éventuels précédents permis de construire accordés.

21

Il vous arrive déjà, dans d'autres domaines, de tenir compte d'une opération dans son ensemble.

22

Ainsi, s'agissant de l'application de la loi Littoral, le Conseil d'État prend en compte l'ensemble d'une opération immobilière dans le cadre de l'appréciation du caractère limité ou non de l'urbanisation alors même que cette opération immobilière fait l'objet de permis distinct. Voyez sur ce point la décision du Conseil d'État du 30 décembre 2009, association pour la protection du littoral rochelais, n° 315966. Selon l'analyse de cette décision, s'agissant d'une opération immobilière autorisée par un premier permis de construire au titre du premier îlot d'un lotissement, pour apprécier la légalité d'un arrêté municipal autorisant la réalisation d'un second groupe d'habitations dans l'îlot n° 02 du lotissement au regard des dispositions du II de l'article L. 146-4 du code de l'urbanisme, il faut prendre en compte l'ensemble des circonstances de l'espèce à la date d'édiction de cet arrêté. Le Conseil d'État estime par suite qu'en jugeant que l'extension de l'urbanisation autorisée par ce second projet présentait un caractère limité, sans porter d'appréciation globale sur la conformité aux dispositions du II de l'article L. 146-4 de l'ensemble de l'opération immobilière autorisée par le premier permis

de construire au titre de l'îlot n° 01 du lotissement et par ce second permis, relatif à l'îlot n° 02 du même lotissement, la cour administrative d'appel a entaché son arrêt d'une erreur de droit.

23

De même, si le Conseil d'État a jugé dans sa décision de Section du 17 juillet 2009 Commune de Grenoble et communauté d'agglomération Grenoble Alpes Métropole n° 301615 que lorsque l'ampleur et la complexité du projet le justifient, les éléments de la construction ayant une vocation fonctionnelle autonome peuvent faire l'objet de permis distincts, c'est sous réserve que l'autorité administrative ait vérifié, par une appréciation globale, que le respect des règles et la protection des intérêts généraux que garantirait un permis unique sont assurés par l'ensemble des permis délivrés. L'administration doit ainsi porter une appréciation globale, identique à celle qu'elle aurait porté dans le cas d'un permis unique.

24

Nous vous proposons donc de faire preuve de pragmatisme et de juger qu'il appartient à l'autorité compétente de porter une appréciation globale en tenant compte des éventuelles autorisations de construire précédemment accordées qui peuvent être rattachées à une même opération d'urbanisme. Par ailleurs, il nous semble que le maire pouvait mentionner l'existence de que plusieurs demandes concomitantes.

25

En l'espèce, le maire a déjà accordé en 2019 un permis de construire pour la réalisation d'une maison d'habitation situé dans le même lotissement. Vous avez à connaître des quatre autres projets déposés par M. X..

26

Lorsque le futur plan interdit les constructions nouvelles vous estimez en général que l'administration peut opposer un sursis à statuer au projet de construction. Le Conseil d'État a ainsi admis dans sa décision consorts D. n° 008354 du 1er décembre 1978 en A qu'un sursis à statuer pouvait être opposé à un projet de construction sur un terrain classé en zone naturelle NA du futur plan d'occupation des sols réservée à l'urbanisation future. De même, s'agissant d'une décision de refus de surseoir à statuer, il a jugé, par sa décision du 6 novembre 1981, Dejeanne, n° 018586, en B qu'un projet de construction d'une maison d'habitation sur un terrain situé dans une zone non aedificandi du futur plan d'occupation des sols était manifestement de nature à compromettre l'exécution du futur plan d'occupation des sols.

27

Voyez également, plus récemment, par exemple l'arrêt du 17 septembre 2019 n° 17MA05089 par lequel la cour administrative de Marseille juge que la construction d'une maison d'habitation en R + 1 avec garage comportant la création de 65 m<sup>2</sup> de plancher sur un terrain situé dans une zone devant être classée dans le plan local d'urbanisme alors en cours d'élaboration en zone naturelle ou agricole, où les constructions à usage d'habitation étaient

susceptibles d’être interdites, est de nature à compromettre l'exécution du futur plan local d’urbanisme. Nous vous précisons que le Conseil d’État, saisi d’un pourvoi contre cet arrêt, a jugé cette appréciation des juges du fond exempte de dénaturation (voyez CE, 24 décembre 2020, n° 435980) .

28

De même, s’agissant de deux demandes relatives chacune à la construction d’une maison individuelle d’une surface de plancher créée de 122 m<sup>2</sup> avec garage sur des terrains desservis par les réseaux, la cour administrative d’appel de Douai a jugé dans son arrêt n<sup>os</sup> 19DA00926-19DA00927 du 3 novembre 2020 que ces projets étaient de nature à compromettre l’exécution du futur plan local d’urbanisme dès lors que le parti d’urbanisme retenu excluait toute nouvelle construction sur l’intégralité du hameau où se situaient les terrains.

29

Notez cependant que la simple absence de conformité avec une règle future ne suffit pas à considérer que le projet compromet l’exécution du futur plan. Le Conseil d’État a ainsi précisé par sa décision du 10 octobre 1990, n° 096805, en A sur ce point que des travaux qui ne peuvent être autorisés sous l’emprise de la réglementation à venir ne peuvent faire l’objet d’un sursis s’ils ne sont pas, en raison de leur peu d’importance, de nature à compromettre ou à rendre plus onéreuse l’exécution du futur plan d’occupation des sols. Il a estimé dans cette affaire que les travaux en cause qui consistaient en une extension importante d’une construction existante n’étaient pas de nature à compromettre ou à rendre plus onéreuse l’exécution du futur plan qui prévoyait le classement de la parcelle en cause dans une zone dans laquelle seraient seules autorisées les constructions directement liées et nécessaires à l'exploitation agricole ainsi que l'aménagement et l'extension mesurée des bâtiments existants.

30

En l’espèce, il est vrai que les projets en cause, qui ont vocation à être situés au sein d’une grande zone naturelle, sont assez modestes puisqu’ils ne concernent chacun que la construction d’une maison d’habitation d’une surface habitable inférieure 100 m<sup>2</sup>, et sont situés sur des terrains faisant partie d’un lotissement déjà en partie bâti. Vous pourriez ainsi hésiter, notamment s’agissant des arrêtés du 28 octobre 2019.

31

Cependant, selon le projet de zonage, les parcelles en cause devraient être très éloignées des parcelles dont le classement est prévu en zone urbanisée. L’intention des auteurs du futur PLUi est de ne plus admettre de maisons d’habitation dans ce secteur de la commune. Par ailleurs, ainsi que nous l’avons dit, un permis de construire, relatif à la construction d’une maison individuelle au sein du même lotissement, a déjà été accordé en 2019. Dans ces conditions, compte tenu du classement des parcelles en zone N et de l’orientation n° 01

du PADD, le maire ne nous semble pas avoir commis d'erreur d'appréciation au regard des dispositions de l'article L. 153-11 du code de l'urbanisme.

32

Si, s'agissant des arrêtés du 28 octobre 2019, vous estimiez que les projets ne sont pas de nature à compromettre ou rendre plus onéreuse l'exécution du futur plan local d'urbanisme intercommunal, nous vous proposons de prendre en compte ces deux projets dans votre appréciation des deux demandes de permis ayant donné lieu aux arrêtés des 13 et 15 janvier 2020. Pour notre part, nous vous proposons de rejeter l'ensemble des requêtes.

33

Par ces motifs, nous concluons au rejet des conclusions des quatre requêtes, au rejet, dans les circonstances de l'espèce et dans les quatre dossiers, des conclusions de la commune de Saint-Cyr-de-Favières au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.