

**Décision n° 2011-177 QPC du 7 octobre 2011**

*M. Éric A.*

*(Définition du lotissement)*

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 8 juillet 2011 par le Conseil d'État (décision n° 345846) d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) posée par M. Éric A. portant sur la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit du troisième alinéa de l'article 82 de la loi d'urbanisme n° 324 du 15 juin 1943.

Dans sa décision n° 2011-177 QPC du 7 octobre 2011, le Conseil constitutionnel a déclaré ces dispositions conformes à la Constitution.

**I. – Les dispositions contestées**

**A – L'origine de la QPC**

L'article 82 de la loi du 15 juin 1943 a prévu que la création ou le développement des groupes d'habitation ou des lotissements dans toute commune est subordonné à une autorisation délivrée par le préfet. Son troisième alinéa définit le lotissement comme « *l'opération et le résultat de l'opération ayant pour objet ou ayant eu pour effet la division volontaire d'une ou plusieurs propriétés foncières par ventes ou locations simultanées ou successives, consenties en vue de l'habitation* ».

En 1987, le requérant avait acheté une propriété constituée d'une maison d'habitation sur une parcelle qui avait été détachée en 1951 d'un grand tènement immobilier puis vendue. Peu après cette vente, le propriétaire du tènement dont la parcelle était issue avait obtenu une autorisation de lotir délivrée par arrêté préfectoral du 12 juillet 1952, date à laquelle la loi d'urbanisme du 15 juin 1943 était encore en vigueur.

Alors que le requérant avait obtenu un permis de construire en mai 2003 pour l'extension de sa maison, ce permis a ensuite été retiré, motif pris de ce que le projet de construction méconnaissait les dispositions du cahier des charges du lotissement approuvé en 1952. L'ensemble des détachements, y compris la première vente effectuée en 1951, constituant une seule et même opération de

lotissement, les obligations du cahier des charges de ce dernier s'appliquaient également à la parcelle du requérant.

Lors de son pourvoi en cassation formé devant le Conseil d'État, le requérant a soulevé une QPC tirée de ce que les dispositions du troisième alinéa de l'article 82 de la loi du 15 juin 1943, applicables au litige, portent atteinte au droit de propriété garanti par les articles 2 et 17 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 et au principe de liberté contractuelle qui découle de l'article 4 de cette Déclaration.

Le Conseil d'État a renvoyé la question au Conseil constitutionnel en retenant le moyen tiré de ce que les dispositions de la loi du 15 juin 1943, dans leur version en vigueur le 12 juillet 1952, porteraient atteinte aux droits et libertés garantis par la Constitution, et notamment aux conditions d'exercice du droit de propriété garanti par l'article 2 de la Déclaration de 1789.

## **B – Les modifications et l'abrogation des dispositions contestées**

– Ce n'est pas la première fois que le Conseil constitutionnel est saisi d'une QPC portant sur un acte législatif adopté sous le gouvernement de Vichy<sup>1</sup>.

Que la loi ait été adoptée puis appliquée antérieurement à la Constitution de 1958 ne saurait le conduire à apprécier la conformité de cette loi à un autre texte qu'à la Constitution actuelle. Le contrôle qu'il exerce lorsqu'il est saisi sur le fondement de l'article 61-1 de la Constitution reste un contrôle abstrait. Aussi, la circonstance que le juge *a quo* soit conduit, pour apprécier la légalité d'un acte, à se placer à la date à laquelle cet acte a été adopté, reste-t-elle sans incidence sur le contrôle du Conseil constitutionnel.

Ce n'est pas non plus la première fois que celui-ci est saisi d'une disposition législative ensuite abrogée<sup>2</sup>. La circonstance qu'une disposition a été abrogée ou modifiée n'ôte pas son effet utile à la procédure voulue par le constituant, comme le Conseil constitutionnel l'a lui-même reconnu : « *Considérant que les dispositions du 1<sup>o</sup> du 7 de l'article 158 du code général des impôts (...) étaient applicables du 1<sup>er</sup> janvier 2006 au 31 décembre 2008 ; qu'elles ont été modifiées par la loi du 27 décembre 2008 (n° 2008-1425) ; que le Conseil d'État les a jugées applicables au litige ; que, comme l'a jugé le Conseil constitutionnel dans sa décision du 12 mai 2010 (n° 2010-605 DC), le constituant, en adoptant*

---

<sup>1</sup> Décision n° 2010-52 QPC du 14 octobre 2010, *Compagnie agricole de la Crau (Imposition due par une société agricole)* dans laquelle le Conseil a déclaré contraire à la Constitution l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 30 avril 1941 portant approbation de deux conventions passées entre le ministre secrétaire d'État à l'agriculture et la Compagnie agricole de la Crau.

<sup>2</sup> Mais ce n'est pas l'ordonnance du 9 août 1944 relative au rétablissement de la légalité républicaine sur le territoire continental qui a abrogé cette loi.

*l'article 61-1 de la Constitution, a reconnu à tout justiciable le droit de voir examiner, à sa demande, le moyen tiré de ce qu'une disposition législative méconnaît les droits et libertés que la Constitution garantit ; que la modification ou l'abrogation ultérieure de la disposition contestée ne fait pas disparaître l'atteinte éventuelle à ces droits et libertés ; qu'elle n'ôte pas son effet utile à la procédure voulue par le constituant ; que, par suite, elle ne saurait faire obstacle, par elle-même, à la transmission de la question au Conseil constitutionnel au motif de l'absence de caractère sérieux de cette dernière »<sup>3</sup>.*

– Sur le fondement de la loi n° 53-508 du 23 mai 1953 relative à la procédure de codification des textes législatifs concernant l'urbanisme et l'habitation, est intervenu le décret n° 54-766 du 26 juillet 1954 portant codification des textes législatifs concernant l'urbanisme et l'habitation. Le second alinéa de son article 105 reprend la définition du lotissement qui figurait dans la loi de 1943.

Puis la loi n° 58-346 du 3 avril 1958 relative aux conditions d'application de certains codes est venue abroger les textes législatifs auxquels se sont substitués les codes qu'elle vise, dont le code de l'urbanisme. Elle a également donné force de loi à ces codes, à compter de sa publication. La plupart des dispositions de la loi n° 324 du 15 juin 1943 ont alors été abrogées.

La définition du lotissement que donnait l'article 82 de cette loi a été reprise et complétée par des textes ultérieurs et tout d'abord des textes réglementaires. Le décret n° 58-1466 du 31 décembre 1958 relatif aux lotissements abroge la plupart des dispositions du décret du 26 juillet 1954, dont l'article 105, avant d'être lui-même abrogé par le décret n° 73-1023 du 8 novembre 1973 portant codification des textes réglementaires concernant l'urbanisme. Le lotissement a été défini dans l'article R. 315-1 du code de l'urbanisme. Le décret n° 77-860 du 26 juillet 1977 modifiant le code de l'urbanisme et relatif aux lotissements a modifié cet article en donnant une définition plus complète du lotissement ainsi qu'en précisant à quels types de divisions d'une propriété il s'applique. En outre, l'article R. 315-4 a réglé une question importante en prévoyant que, « *dans le cas où, postérieurement à une division non soumise à autorisation ... une nouvelle division entraîne l'application du régime défini aux articles R. 315-1 et R. 315-3, la demande d'autorisation est présentée par le propriétaire qui a pris l'initiative de la dernière division. Elle ne concerne pas les terrains précédemment détachés* ».

En l'état des textes, la définition du lotissement est donnée par l'article L. 442-1 du code de l'urbanisme dans sa rédaction issue de l'ordonnance du 8 décembre 2005 : « *Constitue un lotissement l'opération d'aménagement qui a pour objet*

---

<sup>3</sup> Décision n° 2010-16 QPC du 23 juillet 2010, *M. Philippe E. (Organismes de gestion agréés)*, cons. 2 ; également 2010-55 QPC du 18 octobre 2010, *M. Rachid M. et autres (Prohibition des machines à sous)*, cons. 2.

*ou qui, sur une période de moins de dix ans, a eu pour effet la division, qu'elle soit en propriété ou en jouissance, qu'elle résulte de mutations à titre gratuit ou onéreux, de partage ou de locations, d'une ou de plusieurs propriétés foncières en vue de l'implantation de bâtiments* ». Mais l'article R. 315-4 du même code qui excluait par sa dernière phrase qu'un lotissement soit rétroactif a été abrogé<sup>4</sup> et n'a pas été remplacé par des dispositions équivalentes.

## **C – L'interprétation des dispositions contestées**

Le Conseil constitutionnel a admis « *qu'en posant une question prioritaire de constitutionnalité, tout justiciable a le droit de contester la constitutionnalité de la portée effective qu'une interprétation jurisprudentielle constante confère* » à la disposition dont la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit est contestée<sup>5</sup>.

Était moins contesté en l'espèce le troisième alinéa de l'article 82 de la loi du 15 juin 1943 qui se borne à donner une définition du lotissement, que l'interprétation que les juridictions en ont faite.

Le texte définit le lotissement comme l'opération et le résultat de l'opération ayant pour objet ou ayant eu pour effet la division volontaire d'une ou plusieurs propriétés foncières par ventes ou locations simultanées ou successives, consenties en vue de l'habitation. Il en résulte clairement, et cela reste vrai avec les textes qui se sont ensuite succédé, que la réglementation s'applique aussi bien aux divisions simultanées, ce qui ne semble pas poser trop de problèmes, qu'aux divisions successives ce qui peut être plus délicat.

La loi du 15 juin 1943 n'interdit pas qu'une parcelle qui a été détachée d'une propriété à l'occasion d'une vente, qui n'était pas alors considérée comme une opération de lotissement, se voie ensuite et à titre rétroactif intégrée dans le périmètre d'un lotissement.

C'est ce qu'a admis le Conseil d'État sur le fondement de la loi en question, ou des textes ultérieurs<sup>6</sup> qui ont repris la même définition du lotissement. Dans chaque cas, il s'est attaché à un ensemble d'éléments<sup>7</sup> pour déterminer si les ventes ont ou non constitué une opération de lotissement sans toujours donner

---

<sup>4</sup> Par le décret n° 2007-18 du 5 janvier 2007, et à compter du 1<sup>er</sup> octobre 2007.

<sup>5</sup> Décisions n°s 2010-39 QPC du 6 octobre 2010, *Mmes Isabelle D. et Isabelle B. (Adoption au sein d'un couple non marié)*, cons. 2 ; 2010-52 QPC du 14 octobre 2010, *Compagnie agricole de la Crau (Imposition due par une société agricole)*, cons. 4 ; 2010-96 QPC du 4 février 2011, *M. Jean-Louis L. (Zone des 50 pas géométriques)*, cons. 4 ; 2011-127 QPC du 6 mai 2011, *Consorts C. (Faute inexcusable de l'employeur : régime spécial des accidents du travail des marins)*, cons. 5.

<sup>6</sup> Par exemple, pour le décret du 31 décembre 1958, Conseil d'État, 28 avril 1967, *Consorts Vidal*, n° 63239.

<sup>7</sup> Comme le soulignait Mme Latournerie dans ses conclusions sous la décision rendue par le Conseil d'État, le 6 juin 1980, *Mme Cartotto*, n° 13362

beaucoup de précisions sur les éléments en question<sup>8</sup>. On comprend, en lisant les conclusions des commissaires du gouvernement, notamment celles de Mme Latournerie sur la décision *Mme Cartotto*, que ces éléments se rattachaient au délai séparant les ventes de terrains, aux caractéristiques des biens cédés, aux conditions dans lesquelles les ventes ont été effectuées et au caractère constructible ou non du terrain conservé provisoirement.

La jurisprudence de la Cour de cassation est largement concordante<sup>9</sup>.

Ce sont les précisions apportées par le décret du n° 77-860 du 26 juillet 1977 modifiant le code de l'urbanisme qui ont amené le Conseil d'État à remettre en cause, notamment dans une décision *Époux Cézard* du 7 octobre 1988, sa jurisprudence sur les lotissements rétroactifs : « *Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que le terrain de 2 086 m<sup>2</sup> concerné par l'autorisation préfectorale (...) avait été divisé en 1979 par son propriétaire en deux lots dont l'un avait été cédé à M. Cézard et l'autre à M. Hoffman ; que si la réalisation du projet de M. Hoffman, qui entendait diviser son lot en deux nouveaux lots moins de dix ans après que ledit lot eut été détaché de la parcelle initiale de 2 086 m<sup>2</sup>, était subordonnée à l'obtention d'une autorisation de lotissement en vertu de la disposition précitée de l'article R. 315-1 du code de l'urbanisme, il résulte des termes mêmes de l'article R. 315-4<sup>10</sup> (...) du même code que l'autorisation ainsi exigée ne pouvait légalement inclure dans le lotissement à créer par M. Hoffman le lot qui avait été détaché en 1979 de la parcelle de 2 086 m<sup>2</sup> pour être cédé à M. Cézard* »<sup>11</sup>.

## II. – La constitutionnalité des dispositions contestées

Le requérant soulevait deux griefs tirés de l'atteinte au droit de propriété et à la liberté contractuelle. Le Conseil constitutionnel avait initialement envisagé de relever d'office un autre grief, tiré de ce que les dispositions contestées auraient porté une atteinte inconstitutionnelle aux situations légalement acquises en ne prévoyant aucune limite dans le temps à la rétroactivité de l'inclusion d'une propriété dans un lotissement. Ce grief avait été communiqué, conformément à ce que prévoit l'article 7 du règlement du 4 février 2010 sur la procédure suivie

---

<sup>8</sup> Conseil d'État 21 mai 1971, *Dame Zevaco*, n° 76842, 5 octobre 1977, *Ministre de l'équipement c/ Époux Cornec*, n° 99826 ; 6 juin 1980 précitée.

<sup>9</sup> Cour de cassation, troisième chambre civile, 8 octobre 1974, *Époux Braillon c/ Dame Marry*, n° 73-11052, Bull. III N° 341.

<sup>10</sup> « *Dans le cas où, postérieurement à une division non soumise à autorisation ... une nouvelle division entraîne l'application du régime défini aux articles R. 315-1 et R. 315, la demande d'autorisation est présentée par le propriétaire qui a pris l'initiative de la dernière division. Elle ne concerne pas les terrains précédemment détachés* ».

<sup>11</sup> Conseil d'État, 7 octobre 1988, *Époux Cézard*, n° 71227.

devant le Conseil constitutionnel pour les questions prioritaires de constitutionnalité. Toutefois, en définitive, le Conseil constitutionnel ne l'a pas soulevé d'office dans sa décision du 7 octobre 2011.

## **A – L'absence d'atteinte au droit de propriété**

Était en l'espèce invoquée par le requérant la méconnaissance des articles 17 et 2 de la Déclaration de 1789.

– Sur la violation alléguée de l'article 17 aux termes duquel « *la propriété étant un droit inviolable et sacré, nul ne peut en être privé si ce n'est lorsque la nécessité publique, légalement constatée, l'exige évidemment et sous la condition d'une juste et préalable indemnité* », le Conseil constitutionnel s'est borné à constater qu'en permettant d'inclure dans un lotissement une parcelle détachée d'une propriété, la disposition contestée n'a ni pour objet, ni pour effet d'entraîner la privation du droit de propriété. Dès lors, elle n'entre pas dans le champ d'application de l'article 17 de la Déclaration de 1789<sup>12</sup>.

Cette décision s'inscrit dans une jurisprudence constante.

– On sait qu'en l'absence de privation du droit de propriété, le Conseil constitutionnel a posé qu'« *il résulte néanmoins de l'article 2 de la Déclaration de 1789 que les limites apportées à son exercice doivent être justifiées par un motif d'intérêt général et proportionnées à l'objectif poursuivi* »<sup>13</sup>.

Le lotissement est une opération d'urbanisme, certes privée, mais contrôlée par la puissance publique dans un but d'intérêt général. Il s'agit d'éviter un urbanisme désordonné et, de plus en plus, de prendre en compte des considérations de protection de l'environnement.

Le Conseil constitutionnel a jugé que les règles applicables aux lotissements tendent à assurer la maîtrise de l'occupation des sols et constaté qu'en permettant d'inclure dans un lotissement, à titre rétroactif, une parcelle antérieurement détachée d'une propriété, les dispositions contestées avaient pour objet d'éviter que les divisions successives de parcelles n'échappent à ces règles.

---

<sup>12</sup> Décision n° 85-189 DC du 17 juillet 1985, *Loi relative à la définition et à la mise en œuvre de principes d'aménagement*, cons. 13.

<sup>13</sup> Décisions n°s 2010-60 QPC du 12 novembre 2010, *M. Pierre B. (Mur mitoyen)*, cons. 3 ; 2011-118 QPC du 8 avril 2011, *M. Lucien M. (Biens des sections de commune)*, cons. 3 ; 2011-126 QPC du 13 mai 2011, *Société Système U Centrale Nationale et autre (Action du ministre contre des pratiques restrictives de concurrence)*, cons. 11 ; 2011-141 QPC du 24 juin 2011, *Société Électricité de France (Police de l'eau : retrait ou modification d'une autorisation)*, cons. 3 ; 2011-151 QPC du 13 juillet 2011, *M. Jean-Jacques C. (Attribution d'un bien à titre de prestation compensatoire)*, cons. 3 ;

Lorsqu'un terrain fait partie d'un lotissement, son propriétaire est soumis à des obligations particulières puisque le permis de construire sur le terrain ne peut être délivré qu'en conformité avec soit les dispositions des cahiers des charges approuvés par l'autorité administrative (lotissements antérieurs à la réforme de 1977), soit les dispositions du règlement du lotissement. Ces règles particulières du lotissement se substituent ou s'ajoutent, selon les cas, au plan d'occupation des sols ou au plan local d'urbanisme. En tant que coloti, le propriétaire est ou peut être soumis à d'autres obligations, notamment pour la gestion des équipements du lotissement.

Mais, en elle-même, l'inclusion d'une propriété dans un lotissement, comme le Conseil constitutionnel le relève dans sa décision, n'apporte pas à l'exercice du droit de propriété des limitations disproportionnées à l'objectif poursuivi.

## **B – L'absence d'atteinte à la liberté contractuelle**

La liberté contractuelle découle de l'article 4 de la Déclaration de 1789<sup>14</sup> et sa méconnaissance peut être invoquée dans le cadre d'une QPC<sup>15</sup>. Selon le Conseil constitutionnel, « *le législateur ne saurait porter aux contrats légalement conclus une atteinte qui ne soit justifiée par un motif d'intérêt général suffisant sans méconnaître les exigences résultant des articles 4 et 16 de la Déclaration de 1789* »<sup>16</sup>.

Le mécanisme du lotissement rétroactif ne porte pas en lui-même atteinte à cette liberté ou aux contrats légalement conclus. D'ailleurs, l'inclusion d'un terrain dans un lotissement ne déroge aucunement aux règles civiles qui assurent la protection de l'acquéreur d'un terrain contre un éventuel manque d'information ou un vice du consentement.

Le Conseil constitutionnel a donc écarté le grief tiré de l'atteinte à la liberté contractuelle.

Le troisième alinéa de l'article 82 de la loi d'urbanisme n° 324 du 15 juin 1943 a été déclaré conforme à la Constitution.

---

<sup>14</sup> Par ex. Décision n°s 2000-437 DC du 19 décembre 2000, *Loi de financement pour la sécurité sociale pour 2001*, cons. 37 ; 2006-543 DC du 30 novembre 2006, *Loi relative au secteur de l'énergie*, cons. 29 à 31.

<sup>15</sup> Par exemple, décision n° 2011-126 QPC du 13 mai 2011, précitée, cons. 9.

<sup>16</sup> Notamment : décision n°s 2009-578 DC du 18 mars 2009, *Loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion*, cons. 13. Pour une formulation un peu différente : décision n° 2011-141 QPC du 24 juin 2011, précitée, cons. 5.