

Lotissement Bilan mitigé pour l'assouplissement des cahiers des charges

Malgré la caducité
introduite par la loi Alur,
les règles subsistent
entre colotis.

Par Jean-Marc Petit, avocat, cabinet Adamas

La difficulté est ancienne et connue : des quartiers réalisés dans le cadre de lotissements ont été en quelque sorte sanctuarisés par des règles contenues au sein de cahiers des charges. Pour mémoire, ce document contractuel engage les colotis entre eux pour toutes les stipulations qui y sont contenues. Peuvent par exemple être interdites les subdivisions de lot ou la réalisation de plusieurs constructions sur un même lot. Parfois, les règles peuvent être moins claires : certaines font référence à la réalisation de maisons bourgeoises ou individuelles, ou à des surfaces maximales sans que l'on sache s'il s'agit d'une emprise ou d'une surface de plancher. D'autres se révèlent totalement obsolètes et imposent par exemple de construire en mâchefers ou interdisent le recours au bois.

Caractère pérenne. Ces dispositions que les maires ne prennent pas en compte lors de l'instruction des permis de construire peuvent ainsi se trouver en complet décalage avec les règles contenues dans les plans locaux d'urbanisme (PLU). Cependant, la jurisprudence a reconnu leur valeur contractuelle, et donc leur caractère pérenne. Une construction non conforme à un cahier des charges est exposée à une démolition, même si le lotissement a plus de dix ans, même si un permis de construire a été délivré, et même si elle ne cause aucun préjudice particulier (1). Autrement dit, les dispositions d'un cahier des charges doivent être respectées, même si le PLU ouvre davantage de droits à construire.

Frein à la densification. C'est la loi Alur du 24 mars 2014 qui s'est efforcée de « décrystalliser » ces règles anciennes, considérées comme un frein à la densification. Elle a tenté à la fois de les rendre caduques et de faciliter leur modification. Mais cinq ans après, et au vu de la loi Elan du 23 novembre 2018, le bilan est en demi-teinte.

La caducité des cahiers des charges non applicable entre colotis

Caducité contractuelle. L'article L. 442-9 du Code de l'urbanisme, modifié par la loi Alur, a prévu que les règles d'urbanisme contenues dans les règlements de lotissements, les cahiers des charges approuvés (avant 1978) mais aussi les clauses de nature réglementaire des cahiers des charges non approuvés, devenaient caduques au terme de dix années à compter de la délivrance de l'autorisation de lotir si, à cette date, le lotissement est couvert par un PLU ou un document d'urbanisme en tenant lieu. D'aucuns ont alors pensé que cette caducité administrative, pour certains de ces documents, était également une caducité contractuelle, imposée aux colotis dans leurs relations.

Toutefois, la loi a maintenu tel qu'il était le troisième alinéa de l'article L. 442-9 précité, lequel énonce que « les dispositions du présent article ne remettent pas en cause les droits et obligations régissant les rapports entre colotis définis dans le cahier des charges des lotissements ». Les juridictions civiles ont donc estimé que la portée contractuelle et la pérennité des cahiers des charges n'étaient pas altérées (2). Et, manifestement, les auteurs de la loi Elan n'ont pas souhaité revenir sur ce sujet.

Par ailleurs, la loi Alur avait institué un dispositif susceptible d'aboutir, au 27 mars 2019, à la caducité des dispositions non réglementaires des cahiers des charges non approuvés. La loi posant plusieurs difficultés d'application, le décret qu'elle prévoyait n'a pas été pris. La loi Elan (art. 47) a donc... abrogé ce dispositif.

Inconstitutionnalité. La crainte de voir cette caducité contractuelle déclarée inconstitutionnelle, par rapport au droit au maintien des conventions légalement conclues, a eu raison

La portée
contractuelle
et la pérennité
des cahiers des
charges ne sont
pas altérées
par les règles
de caducité.

des dispositions de la loi Alur et des tentatives de modification du 3^e alinéa de l'article L. 442-9 du code. En l'état, il faut donc toujours considérer que les règles contenues, ou reprises, dans un cahier des charges, approuvé ou non, qui en impose expressément le respect aux colotis et aux acquéreurs successifs, ne sont pas contractuellement caduques. Et inviter

en conséquence toute personne souhaitant construire à les respecter (3), sauf si elles viennent à être modifiées.

Les modifications par l'administration : une solution de repli

Deux procédures prévues par le Code de l'urbanisme permettent de remédier localement aux difficultés constatées (4).

Majorité de colotis. La loi Alur a assoupli les majorités qualifiées nécessaires pour obtenir du maire la modification des règles d'urbanisme contenues dans les documents d'un lotissement, dont les dispositions de nature réglementaire des cahiers des charges non approuvés, désormais visées explicitement. Ainsi, ces règles peuvent être modifiées si la moitié des propriétaires détenant ensemble les deux tiers au moins de la superficie d'un lotissement ou les deux tiers des propriétaires détenant au moins la moitié de cette superficie le demandent ou l'acceptent (art. L. 442-10 C. urb.).



Dans le cadre d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC), le Conseil constitutionnel a rejeté, le 19 octobre 2018, les critiques reprochant à ce texte de permettre à l'administration, « avec l'accord seulement d'une majorité de propriétaires », de remettre en cause ces contrats. Après avoir relevé que le législateur « avait poursuivi un objectif d'intérêt général » et fait une réserve d'interprétation pour le cas où la modification réduirait les droits à construire des colotis par rapport aux cahiers des charges, il a considéré que la disposition, en ce qu'elle vise les cahiers des charges non approuvés, ne porte pas « aux conditions d'exercice du droit de propriété une atteinte disproportionnée au regard de l'objectif poursuivi » et qu'elle ne méconnaît pas « le droit au maintien des conventions légalement conclues » (Conseil constitutionnel, n° 2018-740, 19 octobre 2018). Le mécanisme de l'article L. 442-10 précité se trouve ainsi conforté.

Ce qu'il faut retenir

- ▶ Un cahier des charges est un document contractuel, qui engage les colotis entre eux pour toutes les stipulations qui y sont contenues, même si le lotissement a plus de dix ans et qu'il est couvert par un plan local d'urbanisme.
- ▶ Les règles d'urbanisme inscrites dans les cahiers des charges ne sont pas prises en compte lors de l'instruction des permis, mais la jurisprudence a confirmé leur caractère contractuel, et donc pérenne. Une construction non conforme est ainsi exposée à une démolition.
- ▶ Il est possible d'obtenir de l'administration la modification d'un cahier des charges dans l'intérêt de la politique d'urbanisme définie dans le PLU, soit après l'accord d'une majorité qualifiée de colotis, soit par sa mise en concordance avec le PLU, après enquête publique.

Mise en concordance avec le PLU. En outre, l'article L. 442-11 du Code de l'urbanisme permet à l'autorité administrative de mettre en concordance les règles du lotissement avec celles du PLU en vigueur, après enquête publique. Jusqu'à un arrêt du Conseil d'Etat du 7 octobre 2013 (5) et la loi Alur, cette procédure était très peu mise en œuvre du fait, notamment, de l'incertitude sur la possibilité de l'utiliser à l'égard de cahiers des charges non approuvés. La loi Alur ayant visé expressément ces documents, la procédure s'avère davantage employée aujourd'hui. Elle pourrait l'être encore plus, à la suite de la loi Elan, mais cela suppose que les élus acceptent d'affronter, le cas échéant, les colotis qui s'opposent à l'augmentation de la densité ou à la mixité des fonctions et des formes d'habitat dans leur environnement proche. La question de la constitutionnalité dudit article L. 442-11 n'a pas (encore) été posée au Conseil constitutionnel, mais sa décision susvisée laisse penser qu'il pourrait seulement faire l'objet de réserves d'interprétation et qu'il ne serait donc pas nécessairement invalidé. Dans ce contexte sensible, les autorités locales doivent veiller à ce que cette procédure n'ait pas d'autres finalités que la suppression de véritables discordances (destination des constructions, emprises et surface, implantation par rapport aux limites par exemple) et l'assouplissement des règles d'urbanisme fixées dans les cahiers des charges ; et à ce que les modifications n'aillent donc pas au-delà de ce qu'exige le PLU. ●

(1) Cass. 3^e civ., 13 octobre 2016, n° 15-23674.

(2) Cass. 3^e civ., 14 septembre 2017, n° 16-21329.

(3) Les règles à respecter peuvent ne pas être contenues dans le titre de propriété : un cahier des charges non mentionné peut être opposable s'il a été publié au bureau des hypothèques.

(4) Une autre procédure existe, la déclaration d'utilité publique emportant mise en compatibilité des règles du lotissement (art. L. 442-13 du Code de l'urbanisme), mais elle est très peu mise en œuvre.

(5) CE, 7 octobre 2013, n° 361934, mentionné dans les tables du recueil Lebon.