

Cahier des charges de lotissement

COMMENT S'AFFRANCHIR DES PRESCRIPTIONS ?

CAHIERS DES CHARGES
LOTISSEMENT
RÈGLEMENT

Benoît Perrineau
Elina Asika¹

Avocats à la Cour - Cabinet Seban & Associés
bperrineau@seban-associes.avocat.fr
easika@seban-associes.avocat.fr

Les urbanistes rêvent souvent de transformer d'anciens lotissements, pour les densifier par exemple. Mais qui dit lotissements, dit cahiers des charges. Lesquels, lorsqu'ils sont de nature contractuelle, demeurent un obstacle structurel à la réalisation de nouvelles opérations de construction ou d'aménagement.

Dans le cadre de la réalisation des lotissements, un cahier des charges est généralement établi – même si depuis 2007, celui-ci est une pièce facultative du lotissement – aux fins de régir les rapports entre le lotisseur et les acquéreurs des lots et entre ces derniers. Ce cahier des charges n'est pas sans poser des difficultés, d'une part, parce que les stipulations ayant une valeur contractuelle ne s'éteignent pas par le simple écoulement du temps, d'autre part parce que ce dernier peut être incompatible avec les documents d'urbanisme entrés en vigueur postérieurement.

Rappelons tout d'abord qu'un cahier des charges de lotissement peut avoir, soit une valeur uniquement contractuelle, soit une valeur réglementaire en sus de sa dimension contractuelle.

Le cahier des charges de lotissement est en effet toujours un contrat de droit privé quelle que soit la date ou encore le régime selon lequel il a été adopté. Ses clauses engagent les colotis entre eux pour toutes les stipulations qui y sont contenues et ces derniers peuvent ainsi en exiger le respect.

Un coloti est, dès lors, fondé à invoquer la méconnaissance des stipulations d'un tel cahier des charges et ce, quand bien même il ne subirait aucun préjudice du fait de la violation de ses dispositions, ou alors même qu'il méconnaîtrait lui-même ses stipulations².

Le cahier des charges de lotissement peut en outre avoir une valeur réglementaire qui résulte de son approbation par le préfet.

Il convient néanmoins de préciser que, depuis le 1^{er} janvier 1978, date d'entrée en vigueur du décret n° 77-860 du 26 juillet 1977, le cahier des charges n'est plus approuvé par le Préfet, les dispositions réglementaires étant désormais insérées au sein du règlement du lotissement. Autrement dit, seuls les cahiers des charges antérieurs à 1978 peuvent être dotés d'une valeur réglementaire.

En outre, ces cahiers des charges peuvent perdre leur valeur réglementaire si une majorité qualifiée des colotis ne s'est pas manifestée dans un délai de 10 ans à compter de la délivrance de l'autorisation de lotir pour demander au maire le maintien des règles d'urbanisme. En clair, un cahier des charges de lotissement ne peut avoir une valeur réglementaire qu'à la condition d'avoir été approuvé par le Préfet avant 1978 et d'avoir fait l'objet d'une demande, par la majorité des colotis, tendant au maintien des règles d'urbanisme.

Ainsi, si ces deux conditions sont réunies, le cahier des charges de lotissement sera opposable à la délivrance des autorisations d'urbanisme et le juge administratif pourrait sanctionner la méconnaissance des prescriptions contenues dans ce document. Dans cette hypothèse, un tiers pourrait saisir le juge administratif pour demander l'annulation d'un acte administratif qui méconnaîtrait les stipulations du cahier des charges. A défaut de caractère réglementaire du cahier des charges, soit lorsque ce dernier n'a pas été approuvé par le Préfet avant 1978 et/ou n'a pas fait l'objet d'une demande par la

¹ - Pour la rédaction de cet article, les auteurs ont bénéficié des éclairages de Jean-Luc Abouchar, Chef de projet à l'EPADESA.

² - Les jurisprudences sont nombreuses, on peut citer notamment Cass, Civ 3ème, 12 février 2008, n°06-20185.

majorité des colotis tendant au maintien des règles d'urbanisme, le cahier des charges n'a qu'une valeur contractuelle. Dans ce cas, il ne sera pas opposable à l'Administration dans le cadre des autorisations d'urbanisme mais des colotis pourraient s'en prévaloir devant le juge judiciaire, afin d'en obtenir le respect.

En pratique, il convient de préciser que la majeure partie des cahiers des charges antérieurs à 1978 n'ont qu'une valeur contractuelle puisqu'il est rare que des colotis se réunissent tous les 10 ans pour demander le maintien des règles d'urbanisme et de leur portée réglementaire ou, à tout le moins, il est difficile d'en rapporter la preuve.

A la différence des cahiers des charges conclus dans le cadre des ZAC, qui deviennent caducs au moment de la suppression de cette zone, les dispositions de nature purement contractuelle des cahiers des charges des lotissements sont pérennes.

Ces cahiers des charges représentent bien souvent un obstacle à la réalisation d'opérations de construction ou d'aménagement. Dans un contexte de forte densification des lotissements, les stipulations de ces derniers peuvent en effet être particulièrement contraignantes et remettre en cause la réalisation de tels projets. Précisons toutefois que ce problème se pose spécifiquement pour les cahiers des charges dans lesquels les colotis ont entendu conférer à des règles d'urbanisme un caractère contractuel³.

L'exemple des clauses imposant la construction de maisons d'habitation bourgeoises ou maisons de campagne est particulièrement topique⁴.

Or, si certaines de ces clauses doivent, compte tenu de leur ancienneté, être interprétées de façon relativement souple, leur méconnaissance peut présenter dans certains cas un risque dans la mesure où le juge judiciaire pourrait ordonner la démolition des constructions en cause, à la demande d'un des colotis.

Outre les projets des collectivités qui se trouvent parfois paralysés, les opérateurs privés refusent de prendre en charge le risque financier qui pourrait peser sur une construction dont la démolition pourrait être demandée, les colotis tenant une épée de Damoclès entre leurs mains. Les seules solutions permettant de pallier ces difficultés résident dans la possibilité de faire évoluer les cahiers des charges de lotissement ou d'utiliser la procédure d'expropriation. Plus précisément, il apparaît possible d'obtenir la modification du cahier des charges avec l'accord des colotis, dans le cadre d'une pro-

cédure de mise en concordance avec le plan local d'urbanisme ou le document d'urbanisme en tenant lieu, ou par la voie de la déclaration d'utilité publique.

De l'accord des colotis...

Toutes les pièces d'un dossier de lotissement sont en principe modifiables. Précisément, deux types de règles de majorité peuvent régir les conditions de modification avec l'accord des colotis d'un cahier des charges de lotissement : d'une part, les règles posées par le Code de l'urbanisme, lequel prévoit une modification à la majorité qualifiée et, d'autre part, le cahier des charges lui-même pouvant notamment prévoir une condition d'unanimité des colotis pour modifier le document.

D'une part, le code de l'urbanisme prévoit que lorsqu'une majorité qualifiée de colotis le demande ou l'accepte, l'autorité compétente peut prononcer la modification de tout ou partie de ce document.

Ces conditions sont rigoureuses puisqu'un cahier des charges ne sera modifié qu'à la condition que ne se soient prononcés en ce sens :

- Soit les deux tiers des propriétaires détenant ensemble les trois quarts au moins de la superficie du lotissement ;
- Soit les trois quarts des propriétaires détenant au moins les deux tiers de cette superficie.

En conséquence, dès lors qu'une majorité qualifiée a donné son accord, une modification d'une ampleur importante ou plus limitée, concernant tout le lotissement ou un seul lot, pourra être engagée par les colotis ou la collectivité qui en est à l'initiative. Il peut en outre être envisagé, dans ce cadre, de réduire le périmètre du lotissement. D'autre part, les cahiers des charges peuvent prévoir des conditions particulières dans lesquelles leurs stipulations peuvent être modifiées. Pour déterminer selon quelles modalités un cahier des charges peut être modifié, il convient de distinguer en premier lieu, les cahiers des charges à valeur réglementaire et contractuelle et, en second lieu, les cahiers des charges ayant une valeur uniquement contractuelle.

En premier lieu, les cahiers des charges qui, outre leur nature contractuelle, ont un caractère réglementaire, pourront être modifiés dans les conditions définies par le Code de l'urbanisme, à savoir à la majorité qualifiée, et ce, alors même que leurs dispositions imposeraient l'accord à l'unanimité des colotis⁵.

3 - Il faut ici indiquer que l'article L.111-5 du Code de l'urbanisme prévoit que « la seule reproduction ou mention d'un document d'urbanisme ou d'un règlement de lotissement dans un cahier des charges, un acte ou une promesse de vente ne confère pas à ce document ou règlement un caractère contractuel ». Ainsi, le simple renvoi au règlement de lotissement dans les actes d'acquisition est insuffisant à établir la contractualisation de ces règles (Cass. 3ème civ., 8 oct. 2003, n° 01-16421). Ces dispositions n'interdisent néanmoins pas aux colotis d'intégrer des règles d'urbanisme spécifiques dans le cahier des charges mais ces obligations doivent faire l'objet de dispositions explicites et non équivoques (Rép. min. n° 8903 : JOAN 10 mars 2003, p. 1847 ; Rép. min. n° 10317 : JOAN 28 avr. 2004, p. 3346).

4 - CE, 22 septembre 1997, *Commune de Morsang-sur-Orge*, n° 160491.

5 - CE, 5 décembre 1973, *Sieur Deburghraeve et épouse Ayoub*, n°85896 ; Rep. Min. n°41206, JOAN Q 13 avril 2010, p. 4245.



Autrement dit, dans l'hypothèse d'un cahier des charges à double valeur juridique, les dispositions du code de l'urbanisme prévoyant une majorité qualifiée s'imposent aux colotis. La règle est donc claire.

Toutefois, en second lieu, il n'en va pas de même pour les cahiers des charges de lotissement ayant une valeur uniquement contractuelle. En effet, dans ce cas les règles sont plus fluctuantes, de sorte qu'il est encore aujourd'hui difficile d'avoir une position tranchée sur cette question.

Le Conseil d'Etat conditionne l'application de la règle de la majorité qualifiée, définie par l'article L. 442-10 du code de l'urbanisme, aux seules clauses réglementaires par nature ; ainsi, une clause d'urbanisme contenue dans un cahier des charges à valeur uniquement contractuelle, telle que celle interdisant toute construction autre que de l'habitation, pourra être modifiée. De son côté, le juge judiciaire est plus nuancé quant à l'application des conditions de majorité qualifiée.

Si un arrêt de la Cour de cassation de 2004 laissait penser qu'un cahier des charges à valeur contractuelle pourrait être modifié selon les règles fixées par le Code de l'urbanisme⁶, les juges de la Haute Juridiction ont, postérieurement, estimé que la condition d'unanimité définie par ce document devait l'emporter⁷.

Cet arrêt de la Cour de cassation a trouvé une certaine résonance, une Cour d'appel ayant, assez récemment, privilégié les stipulations desdits cahiers des charges à valeur purement contractuelle sur les dispositions du Code de l'urbanisme⁸.

La doctrine administrative semble également estimer que l'article L. 442-10 du code de l'urbanisme ne s'applique pas, dès lors que le cahier des charges est de nature uniquement contractuelle.



En pratique, en vue de garantir un maximum de sécurité juridique, il paraît opportun d'appliquer la règle de la majorité la plus forte entre celle prévue par le cahier des charges et celle prévue par le Code de l'urbanisme. En d'autres termes, si un cahier des charges prévoit une règle d'unanimité pour sa modification, il sera nécessaire de recueillir l'accord de tous les colotis. Cette solution n'est toutefois pas pleinement satisfaisante, l'unanimité des colotis – comme d'ailleurs la majorité qualifiée prévue par l'article L.442-10 du Code de l'urbanisme – étant bien souvent difficile à obtenir.

Ou avec le PLU

Les prescriptions des cahiers des charges de lotissement, notamment des plus anciens, peuvent entrer en contradiction avec les Plans locaux d'urbanisme (PLU) récemment adoptés. Or, les divergences des règles d'urbanisme posées par ces différents documents sont source d'insécurité juridique.

Sur ce point, le Code de l'urbanisme prévoit que lorsque l'approbation du PLU ou d'un document d'urbanisme en tenant lieu intervient postérieurement au permis d'aménager, l'autorité compétente peut, après l'enquête publique, modifier tout ou partie du cahier des charges du lotissement, afin de le mettre en concordance avec ce document.

La procédure est facultative et peut être mise en œuvre à la suite d'une tentative échouée de modification du cahier des charges du lotissement avec l'accord des colotis. Toutefois, précisons que la mise en concordance d'un cahier des charges de lotissement ne peut être mise en œuvre que dans la stricte limite de ce qui est nécessaire à la réalisation du projet envisagé. Évidemment, cette procédure ne saurait être mise

en œuvre avec pour unique objet la régularisation de constructions et aménagements contraires aux prescriptions d'un cahier des charges. Le juge analyserait cette manœuvre de l'administration comme un détournement de pouvoir.

La procédure de mise en concordance peut néanmoins constituer un outil particulièrement adapté, lorsque des collectivités souhaitent réaliser un projet d'aménagement incompatible avec le cahier des charges d'un lotissement.

Toutefois, là encore, s'agissant du champ d'application de la procédure de mise en concordance, l'on doit distinguer les cahiers des charges à valeur réglementaire des cahiers des charges à valeur uniquement contractuelle.

Si la procédure de mise en concordance pourra être mise en œuvre pour modifier un cahier des charges ayant un caractère réglementaire, il ne semble pas que le législateur ait entendu permettre au PLU, ou au document d'urbanisme en tenant lieu, de se substituer aux rapports particuliers entre colotis. Jusque récemment, la jurisprudence statuait en ce sens⁹.

Cependant, un arrêt très récent du Conseil d'Etat est venu remettre en cause ce principe¹⁰.

En effet, il a été jugé que la Cour d'appel de Nantes¹¹ avait commis une erreur de droit en estimant que la caducité des règles d'urbanisme contenues dans les documents approuvés du lotissement aurait eu pour effet de priver le Maire de son pouvoir de modifier les stipulations contractuelles du cahier des charges. Concrètement, désormais, la caducité réglementaire d'un cahier des charges ne devrait plus faire obstacle à ce que l'autorité compétente modifie ce dernier au moyen de la procédure prévue à l'article L. 442-11 du code de l'urbanisme.

Cette avancée jurisprudentielle constitue une brèche qui pourrait trouver une résonance auprès des juges dans l'application des dispositions de l'article L.442-10 du Code de l'urba-

6 - Cass. civ. 3^{ème}, 4 février 2004, n°02-11409 ; voir notamment, pour une analyse de cet arrêt: HOCRETEIRE, 2012.

7 - Cass, Civ. 3^{ème} 16 décembre 2008, n°07-14307.

8 - CA Montpellier, 2 novembre 2011, n°10/1827.

9 - CAA Nancy, 23 décembre 1993, n° 93NC00276

10 - CE, 7 octobre 2013, Cne de Saint-Jean de Monts, n°361934

11 - CAA Nantes, 15 juin 2012, n°10NT01321



nisme, dans leur rédaction actuellement en vigueur.

Au demeurant, une dernière procédure mérite d'être étudiée pour sa simplicité ; il s'agit de la procédure de modification du cahier des charges de lotissement par la voie de la déclaration d'utilité publique.

Ou par la DUP

Le cahier des charges de lotissement peut être modifié dans le cadre de la procédure de la déclaration d'utilité publique.

A nouveau, il faut opérer une distinction selon que l'on se trouve en présence d'un cahier des charges à caractère réglementaire ou à valeur uniquement contractuelle.

Le Code de l'urbanisme prévoit que lorsqu'une opération déclarée d'utilité publique n'est pas compatible avec les dispositions à caractère réglementaire d'un cahier des charges de lotissement, une déclaration d'utilité publique ne peut être légalement prononcée qu'à la condition qu'elle emporte mise en compatibilité de ce document.

Sur ce point, le juge a posé une limite : les dispositions réglementaires d'un cahier des charges peuvent faire l'objet d'une mise en compatibilité par la voie d'une déclaration d'utilité publique, à la condition que cette procédure ait également pour objectif d'acquérir des immeubles ou des droits réels immobiliers.

En effet, à défaut, si la procédure de déclaration d'utilité publique est utilisée uniquement dans le but de modifier les documents régissant un lotissement, elle est constitutive d'un détournement de pouvoir de l'Administration¹².

La question de l'applicabilité de la procédure de mise en compatibilité aux cahiers des charges ayant une nature uniquement contractuelle ne se pose pas à proprement parler pour ces derniers. En effet, le Code de l'expropriation pour cause d'utilité publique énonce, en son article L.12-2, que l'ordonnance d'expropriation éteint tous les droits réels et personnels existants sur les immeubles expropriés et qu'il en est de même pour les cessions amiables consenties à la suite d'une déclaration d'utilité publique.

Or, rappelons que les cahiers des charges de lotissement sont constitués de droits réels (servitudes notamment) et de droits personnels (clauses établissant un caractère bilatéral entre lotisseur et un acquéreur par exemple).

Ainsi, la mise en œuvre de la procédure d'expropriation est de nature à éteindre l'ensemble

des droits réels et personnels contenus dans les cahiers des charges de lotissement et, dès lors, l'autorité expropriante n'est plus tenue par les stipulations du cahier des charges pour les terrains acquis dans le périmètre du lotissement. En revanche, les terrains qui, bien que situés dans le périmètre d'une déclaration d'utilité publique, demeureront soumis aux prescriptions des cahiers des charges s'ils n'ont pas été acquis par l'autorité expropriante.

Ainsi, comme le rappelle un auteur, le recours à la procédure de DUP pour procéder à la modification d'un cahier des charges à valeur contractuelle serait inutile, l'ordonnance d'expropriation ou la cession amiable après déclaration d'utilité publique entraînant l'extinction des droits réels et personnels existants sur les immeubles concernés (Pérignon, 2008).

Seul le recours à la procédure d'expropriation, lorsque celle-ci s'avère nécessaire, apparaît ainsi pleinement satisfaisant pour s'affranchir des prescriptions d'un cahier des charges de nature purement contractuelle.

Et rien ne change

Si les cahiers des charges comportant des clauses à caractère réglementaire peuvent être modifiés avec l'accord d'une majorité qualifiée des colotis, dans le cadre de la procédure de mise en concordance avec le Plan local d'urbanisme ou de mise en compatibilité avec une déclaration d'utilité publique, il n'en va pas de même pour les cahiers des charges à valeur uniquement contractuelle, lesquels sont pourtant plus courants en pratique.

Pour ces derniers, seule l'expropriation des terrains d'implantation du projet de construction ou d'aménagement permettra d'éteindre l'ensemble des droits et obligations résultant du cahier des charges de lotissement, et ainsi de s'affranchir de ses prescriptions.

Cette procédure, à supposer qu'elle puisse être mise en œuvre par le maître d'ouvrage du projet, constitue ainsi un pis-aller.

Le projet de loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (dit projet de loi « ALUR »), prévoit un assouplissement des règles de majorité permettant de modifier un cahier des charges de lotissement avec l'accord des colotis.

Le texte, dans sa rédaction actuelle, concerne les cahiers des charges ayant été approuvés ou les clauses de nature réglementaire, mais ne vise pas expressément les clauses de nature contractuelle.

Ainsi, le texte en préparation pourrait malheureusement ne pas résoudre certaines difficultés auxquelles sont confrontés les aménageurs et constructeurs, spécifiquement lorsque les parties ont entendu intégrer dans leurs relations contractuelles certaines règles d'urbanisme.

Il serait donc opportun qu'une procédure plus souple de modification de ces documents soit mise en place, quand bien même celle-ci impliquerait certaines restrictions au principe de la liberté contractuelle. ■



Bibliographie

- ▶ Pérignon S., 2008, *Le nouveau régime des divisions foncières*, Paris, le Moniteur, 263p.
- ▶ Hocreitere P., 2012, *L'urbanisme et les collectivités territoriales*, T. 1, Paris, Berger-Levrault, fasc. 2-16
- ▶ Godfrin G., 2010, *Servitudes civiles et servitudes administratives : des relations complexes*, BJDU, n.3, p.162
- ▶ Meng J.-P., 2010, *Le nouveau régime des lotissements*, Paris, Berger-Levrault, 318p.

¹² - CE, 16 janvier 1998, SIVOM du Canton d'Accous, n°168168.