

## 4 Les perspectives d'évolution des cahiers des charges de lotissement, après l'arrêt *Commune de Saint-Jean-de-Monts*<sup>1</sup>



Elina ASIKA

Benoît PERRINEAU,  
avocats à la Cour, Cabinet  
Seban & associés

La modification des cahiers des charges des lotissements n'est pas sans susciter des commentaires et interrogations et ce, en raison principalement de leur nature hybride<sup>2</sup>.

En effet, ces documents peuvent présenter une double nature : outre leur valeur contractuelle<sup>3</sup>, ils peuvent également avoir une nature réglementaire, qui résulte de leur approbation par le Préfet<sup>4</sup>.

Précisons toutefois que, si la loi du 19 juillet 1924 soumettait ces documents à l'approbation de l'autorité administrative, cette obligation a été clairement<sup>5</sup> supprimée par le décret n° 77-860 du 26 juillet 1977<sup>6</sup>.

Il n'en demeure pas moins que de nombreux cahiers des charges continuent à régir, d'une part, les rapports entre lotisseurs et colotis et, d'autre part, les relations entre les colotis.

Leurs stipulations pouvant faire obstacle à la réalisation d'opérations de construction ou d'aménagement, le législateur a introduit de longue date<sup>7</sup> des dispositions destinées à modifier ces documents.

L'article L. 449-10 du Code de l'urbanisme prévoit ainsi la possibilité pour l'autorité compétente<sup>8</sup> de faire évoluer les cahiers des charges, après accord d'une majorité qualifiée de colotis, alors que l'article L. 442-11 de ce même Code permet la modification de ce document pour le mettre en concordance avec le Plan local d'urbanisme.

C'est cette dernière procédure qui est au cœur des questionnements du Conseil d'État dans l'arrêt ici commenté. En effet, par un arrêté du 12 novembre 2007, le maire de la commune de Saint-Jean-de-Monts a mis en concordance un cahier des charges de lotissement avec les dispositions du plan d'occupation des sols en vigueur sur le territoire de la commune. Mécontent de l'exercice par le Maire du pouvoir qu'il détient de l'article L. 442-11 du Code de l'urbanisme, le propriétaire d'un lot a introduit une requête devant la juridiction administrative aux fins d'annulation de l'arrêté en cause.

Par une décision largement commentée, la cour administrative de Nantes<sup>9</sup> avait donné raison au propriétaire en jugeant que les règles à valeur réglementaire du cahier des charges du lotissement étaient caduques. En effet, faute d'une demande de leur maintien à la majorité des colotis, il a été jugé que le maire ne pouvait user de sa faculté prévue par les dispositions de l'article L. 442-11 du Code de l'urbanisme pour procéder à leur modification.

L'arrêt du Conseil d'État du 7 octobre dernier vient remettre en cause cette analyse et juge que la procédure de mise en concordance avec les règles du document local d'urbanisme est applicable à tous les cahiers des charges, quelle que soit leur nature. Toutefois, l'évolution introduite par l'arrêt *Commune de Saint-Jean-de-Monts* reste inaboutie, en tant qu'elle ne permet pas de résoudre toutes les difficultés présentées par ces documents.

### UNE APPLICATION SANS EXCEPTION DES DISPOSITIONS DE L'ARTICLE L. 442-11 DU CODE DE L'URBANISME

Par son arrêt du 7 octobre 2013, le Conseil d'État énonce que les dispositions de l'article L. 442-11 du Code de l'urbanisme sont applicables indistinctement aux cahiers des charges des

lotissements, que ces documents aient ou non un caractère réglementaire.

En jugeant ainsi que la procédure de mise en concordance peut être mise en œuvre pour modifier un cahier des charges dont les règles d'urbanisme sont devenues caduques (B), le Conseil d'État tranche une question qui était encore en débat (A).

#### A. - Des difficultés posées par la nature hybride des cahiers des charges

Il n'existe pas d'obstacle à ce que les cahiers des charges ayant un caractère réglementaire, en sus de leurs natures contractuelles, soient modifiés conformément à la procédure de mise en concordance définie à l'article L. 442-11 du Code de l'urbanisme ou après que la majorité des colotis définie par l'article L. 442-10 du Code de l'urbanisme a donné son accord quant aux modifications projetées.

1. CE, 7 oct. 2013, n° 361934, *Cne Saint-Jean-de-Monts* : *JurisData* n° 2013-022140 ; *JCP N* 2013, 1260, note D. Gillig.  
2. Sur la nature hybride du cahier des charges, V. notamment S. Pérignon, *La modification du cahier des charges du lotissement* : *AJDI* 1999, p.599. – Ph.-Benoît Cattin, *JCI. Construction urbanisme*, Fasc. 32-14 : *Lotissements – Règlement et cahier des charges*.  
3. Cass. 3<sup>e</sup> civ., 31 mars 2010, n° 09-10.024 : *JurisData* n° 2010-003340.  
4. CE, 10 févr. 1992, n° 91967 : *JurisData* n° 1992-041330, l'absence d'approbation préfectorale du cahier des charges de lotissement prive le document d'une dimension réglementaire (CE, 15 févr. 1989, n° 66117).  
5. Les décrets n° 58-1466 du 31 décembre 1958 et n° 59-898 du 8 juillet 1959 ne mettent pas clairement fin à cette obligation, alors même qu'ils font le départ entre le règlement et le cahier des charges.  
6. Le 2<sup>e</sup> alinéa de l'article R. 315-9 du Code de l'urbanisme énonçait alors que les cahiers des charges ne sont pas soumis à l'approbation de l'autorité administrative.  
7. V. ainsi L. n° 67-1253, 30 déc. 1967, art. 38 et 39 de la *d'orientation foncière*.  
8. Qui sera le plus souvent le maire, conformément aux dispositions combinées des articles R. 442-19 et L. 422-1 du Code de l'urbanisme.

9. CAA Nantes, 15 juin 2012, n° 10NT01321, *Cne de Saint-Jean-de-Monts*.

Ces dispositions s'appliquent alors même que les cahiers des charges ont fixé des conditions spécifiques dans lesquelles leurs dispositions peuvent être modifiées<sup>10</sup>.

Une incertitude persistait en revanche sur le fait de savoir si cette procédure instituée par l'article L. 442-11 du Code de l'urbanisme pouvait être appliquée lorsque le cahier des charges est dépourvu de toute valeur réglementaire.

Rappelons qu'il résulte de l'article L. 442-9 du Code de l'urbanisme que les règles d'urbanisme contenues dans les documents approuvés d'un lotissement deviennent caduques au terme de 10 années à compter de la délivrance de l'autorisation de lotir si, à cette date, le lotissement est couvert par un document d'urbanisme.

S'il est possible pour les colotis de demander le maintien de ces règles, ce mécanisme n'est en pratique que rarement mis en œuvre et la majeure partie des cahiers des charges approuvés avant 1978 a ainsi perdu leur caractère réglementaire.

Dans l'espèce jugée le 7 octobre 2013 par le Conseil d'État, les règles d'urbanisme contenues dans le cahier des charges étaient précisément devenues caduques en application de l'article L. 442-9 du Code de l'urbanisme. Il n'en demeure pas moins que, comme le rappelle expressément la Haute juridiction, ce document continuait à régir les rapports entre colotis<sup>11</sup>.

La cour administrative d'appel de Nantes avait retenu une approche extensive – et critiquable – de la liberté contractuelle, en estimant que le maire ne pouvait pas user de la faculté prévue par les dispositions de l'article L. 442-11 du Code de l'urbanisme pour modifier ce cahier des charges, dont les règles étaient devenues caduques<sup>12</sup>.

Les juges du Palais-Royal censurent ici l'arrêt de la cour d'appel en admettant ainsi que le maire peut s'immiscer dans les rapports entre les colotis, pour remédier aux contradictions susceptibles d'exister entre les stipulations du cahier des charges et du document d'urbanisme en vigueur sur le territoire de la commune.

## B. - Une possible mise en concordance des cahiers des charges à valeur contractuelle

Cette solution met ainsi un terme aux débats qui pouvaient exister quant à l'application des dispositions de l'article L. 442-11 du Code de l'urbanisme aux cahiers des charges ayant une valeur contractuelle.

Le Conseil d'État, s'agissant de la procédure prévue par l'article L. 442-10 du Code de l'urbanisme, autorisée après qu'une majorité qualifiée ait donné son accord, avait estimé que celle-ci pouvait être mise en œuvre afin de modifier « les clauses de nature réglementaire de ce document »<sup>13</sup>. Ainsi, il avait été admis que les règles d'urbanisme ayant une portée générale intégrées dans un cahier des charges jamais soumis à l'approbation de l'autorité administrative puissent être modifiées.

La cour administrative d'appel de Nancy avait en revanche jugé que les procédures de modification des documents du lotissement définies par le Code de l'urbanisme ne pouvaient plus s'appliquer à partir du jour où les règles particulières du lotissement étaient devenues caduques<sup>14</sup>.

Par ailleurs, si un arrêt de la Cour de cassation de 2004<sup>15</sup> paraissait reconnaître qu'un cahier des charges à valeur contractuelle puisse être modifié selon les règles fixées par le Code de l'urbanisme, la Haute juridiction avait, postérieurement, estimé que la condition d'unanimité définie par ce document devait l'emporter<sup>16</sup>.

Le principe dégagé par le Conseil d'État est ici parfaitement clair : « en cas de discordance entre, d'une part, le cahier des charges qui continue à régir les rapports entre colotis et, d'autre part, le plan local d'urbanisme ou le document d'urbanisme en tenant lieu, le maire peut faire usage du pouvoir qu'il tient des dispositions de l'article L. 442-11 de modifier le cahier des charges pour le mettre en concordance avec le plan local d'urbanisme ou le document d'urbanisme en tenant lieu ».

La possibilité pour le maire de recourir en toutes hypothèses à la procédure instituée par l'article L. 442-11 du Code de l'urbanisme est justifiée par le fait que ces dispositions ne comportent aucune exception, et ne visent notamment et pas seulement les cahiers des charges qui auraient été approuvés. Cette interprétation n'était pas acquise.

La solution dégagée par le Conseil d'État est bienvenue en ce qu'elle permet de faire, désormais, évoluer des stipulations des cahiers des charges pouvant être particulièrement contraignantes et faire obstacle à la réalisation d'opérations de construction ou d'aménagement.

En effet, il convient de rappeler que les colotis sont fondés à exiger le respect de dispositions de cahiers des charges qui, bien que devenues caduques, continuent à régir les rapports entre colotis<sup>17</sup>.

L'exemple des clauses imposant la construction de maisons d'habitation bourgeoises ou maisons de campagne est particulièrement topique<sup>18</sup>.

Or, si certaines de ces clauses doivent, compte tenu de leur ancienneté, être interprétées de façon relativement souple<sup>19</sup>, leur méconnaissance présente un risque manifeste dans la mesure où le juge judiciaire pourrait ordonner la démolition des constructions en cause, à la demande d'un des colotis.

Partant, la possible mise en concordance des règles – parfois anciennes et désuètes – contenues dans le cahier des charges ayant seulement une valeur contractuelle avec les documents d'urbanisme en vigueur présente de ce point de vue un intérêt incontestable.

Néanmoins, le principe dégagé par le Conseil d'État ne résout pas à lui seul toutes les difficultés juridiques et opérationnelles présentées par les cahiers des charges des lotissements.

10. V. ainsi, Cass. 3<sup>e</sup> civ., 16 oct. 1984, n° 83-15.203, *Chicheportiche* : *JurisData* n° 1984-701851. – CE, 5 déc. 1973, n° 85896, *Deburghraeve et Ayoub*.

11. Ce principe avait déjà été dégagé à plusieurs reprises par la jurisprudence : V. par exemple Cass. 3<sup>e</sup> civ., 22 mai 1996, n° 93-19.462 : *JurisData* n° 1996-001987.

12. CAA Nantes, 15 juin 2012, n° 10NT01321. – J.-L. Seynaeve, *Une conséquence fâcheuse de la caducité des règles d'urbanisme contenues dans les cahiers des charges approuvés*, *Constr.-Urb.* 2012, comm. 150. – S. Pérignon, *Mise en concordance du cahier des charges d'un lotissement avec le plan local d'urbanisme* : *AJDA* 2012, p. 2236.

13. CE, 10 mars 1989, n° 70070, *Cne Reichstett* : *JurisData* n° 1989-640925 ; *Dr. adm.* 1989, comm. 236 ; *Rec. CE* 1989, Tables, p. 996.

14. CAA Nancy, 23 déc. 1993, n° 93NC00276.

15. Cass. 3<sup>e</sup> civ., 4 févr. 2004, n° 02-11.409 : *JurisData* n° 2004-022120. – V. notamment, pour une analyse de cet arrêt, Ph. Benoit-Cattin : *Defrénois*, 30 oct. 1998, n° 20, p. 1239. – P. Hocretiere, *L'urbanisme et les collectivités territoriales* : *Berger-Levrault*, T. 1, fasc. 2-16, sept. 2012, n° 107.

16. Cass. 3<sup>e</sup> civ., 3<sup>e</sup> 16 déc. 2008, n° 07-14.307. – V. dans le même sens : *CA Montpellier*, 2 nov. 2011, n° 10/1827.

17. Cass. 3<sup>e</sup> civ., 22 mai 1996, n° 93-19.462 : *JurisData* n° 1996-001987 ; *Bull. civ.* 1996, III, n° 11.

18. CE, 22 sept 1997, n° 160491, *Cne Morsang-sur-Orge* : *JurisData* n° 1997-051065 ; *Rec. CE* 1997, tables, p. 1042. – Cass. 3<sup>e</sup> civ., 24 oct. 2007, n° 04-15.924 : *JurisData* n° 2007-044925 ; *Constr.-Urb.* 2008, comm. 136, obs. G. Godfrin

19. V. Cass. 3<sup>e</sup> civ., 21 nov. 2001, n° 99-13.349.

## UNE ÉVOLUTION CIRCONSCRITE AUX DISPOSITIONS DE L'ARTICLE L. 442-11 DU CODE DE L'URBANISME MAIS PROMETTEUSE

Le projet de loi ALUR dégage de nouvelles perspectives en matière d'évolution des cahiers des charges (B.) et complète les implications demeurant limitées de l'arrêt Commune de Saint-Jean-de-Monts (A.).

### A. - Une solution aux implications limitées

Le principe dégagé par l'arrêt commenté est clair et permettra assurément de sécuriser la mise en œuvre par le maire de la procédure prévue par l'article L. 442-11 du Code de l'urbanisme, lorsqu'il se trouve confronté à un cahier des charges frappé de caducité.

L'on relèvera néanmoins qu'il ne saurait être fait usage de cette procédure qu'en cas de discordance entre les stipulations du cahier des charges et les dispositions du plan local d'urbanisme ou du document d'urbanisme en tenant lieu.

En d'autres termes, seules les règles d'urbanisme, intégrées dans le cahier des charges ayant perdu sa valeur réglementaire, pourront être modifiées c'est-à-dire, si l'on se réfère aux dispositions de l'article L. 421-6 du Code de l'urbanisme, les stipulations relatives à l'utilisation des sols, à l'implantation, la destination, la nature, l'architecture, les dimensions, l'assainissement des constructions et à l'aménagement de leurs abords. Or, soulignons que sur ce point, l'identification de ces règles d'urbanisme peut parfois constituer un exercice particulièrement délicat<sup>20</sup>.

Le maire pourra faire usage de la procédure de mise en concordance, non seulement lorsque les stipulations du cahier des charges sont manifestement incompatibles avec le plan local d'urbanisme mais également en cas de simples incohérences.

Les conséquences de cette décision devraient toutefois rester modestes, puisque, d'une part, cette procédure n'est que rarement utilisée en pratique<sup>21</sup>, d'autre part, seule l'administration a la faculté de la mettre en œuvre.

En effet, sur ce dernier point, il semblerait que le maire n'ait pas l'obligation de se conformer à une demande d'un tiers ou d'un coloti tendant à mettre en concordance cahier des charges d'un lotissement, afin que ce dernier obtienne l'application de règles plus favorables à la réalisation de son projet<sup>22</sup>.

En d'autres termes, le maire n'est pas tenu de se conformer à une demande qui pourrait être faite par le propriétaire d'un lot qui souhaiterait obtenir la mise en concordance des règles d'urbanisme du cahier des charges du lotissement avec le Plan local d'urbanisme.

Par ailleurs, se pose par extension la question de savoir si le principe dégagé par le Conseil d'État dans son arrêt en date du 7 octobre 2013 est transposable à la procédure de modification résultant de l'article L. 442-10 du Code de l'urbanisme.

L'arrêt n'évoque que les dispositions de l'article L. 442-11 de ce code, relatives à la modification du cahier des charges par la procédure de mise en concordance.

Il est vrai que, comme l'article L. 442-11, les dispositions L. 442-10 du Code de l'urbanisme visent de façon générale les cahiers des charges et ne prévoient aucune exception.

En outre, un arrêt a déjà tenté de rapprocher ces deux procédures<sup>23</sup>.

Toutefois, les dispositions résultant des articles L. 442-10 et L. 442-11 du Code de l'urbanisme doivent être distinguées.

Les premières ont pour objet de modifier les cahiers des charges avec l'assentiment des colotis et tendent à faire évoluer ce document en vue de préserver leurs intérêts ; les secondes consacrent une prérogative du maire poursuivant un intérêt local. Il n'est donc pas certain que le raisonnement des juges dans l'arrêt Commune de Saint-Jean-de-Monts puisse être directement transposé aux dispositions de l'article L. 442-10 du Code de l'urbanisme. Aussi, en l'absence regrettable de communication des conclusions par le Rapporteur Public, il apparaît nécessaire d'attendre une décision claire des juges sur ce point.

Si les implications de l'arrêt Commune de Saint-Jean-de-Monts restent circonscrites, le projet de loi ALUR annonce une évolution en profondeur des outils de modification des cahiers des charges.

### B. - De nouvelles perspectives avec la loi ALUR

Le projet de loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, dit « projet de loi ALUR », a été transmis pour deuxième lecture à l'Assemblée nationale le 28 octobre 2013<sup>24</sup>. À la seule lecture de ce texte, il apparaît que l'arrêt *Commune de Saint-Jean-de-Monts* s'inscrit parfaitement dans l'évolution législative à venir. En effet, dans sa rédaction actuelle, le projet de loi prévoit que l'article L. 442-11 du Code de l'urbanisme soit formulé comme suit : « Lorsque l'approbation d'un plan local d'urbanisme ou d'un document d'urbanisme en tenant lieu intervient postérieurement au permis d'aménager un lotissement ou à la décision de non-opposition à une déclaration préalable, l'autorité compétente peut, après enquête publique réalisée conformément au chapitre III du titre II du livre I<sup>er</sup> du Code de l'environnement et délibération du conseil municipal, modifier tout ou partie des documents du lotissement, et notamment le règlement et le cahier des charges **qu'il soit approuvé ou non**, pour mettre en concordance ces documents avec le plan local d'urbanisme ou le document d'urbanisme en tenant lieu, au regard notamment de la densité maximale de construction résultant de l'application de l'ensemble des règles du document d'urbanisme ».

Il résulte de ce nouveau texte deux évolutions substantielles.

D'une part, les cahiers des charges, qu'ils soient approuvés ou non, pourront faire l'objet d'une mise en concordance avec le plan local d'urbanisme ou le document en tenant lieu. Autrement dit, le texte prévoit que les cahiers des charges à valeur uniquement contractuelle pourront faire l'objet d'une modification par l'autorité compétente. Il convient de relever toutefois que seules les clauses d'urbanisme pourront être mises en concordance. En effet, lors des débats parlementaires, la ministre de l'Égalité des territoires et du Logement a précisé que les dispositions non réglementaires des cahiers des charges de lotissements non approuvés relèvent entièrement de la liberté contractuelle des colotis, laquelle s'exerce dans les seules limites fixées par le Code civil<sup>25</sup>.

D'autre part, le nouvel article précise la logique qui sous-tend cette possibilité nouvelle d'évolution des cahiers des charges. Il convient de mettre en concordance ces documents au regard notamment des règles de densité des documents locaux d'urbanisme. Cette volonté du législateur ressort

20. Comme, à l'inverse, il est parfois difficile de déterminer quelles sont les règles qui peuvent légalement figurer dans le plan local d'urbanisme (V. CE, 10 févr. 2006, n° 259837, Esteban : *Juris-Data* n° 2006-069621 ; rendu sur conclusions contraires de P. Collin : *BJDU* 2006, p. 170 ; *Constr.-Urb.* 2006, comm. 67, obs. P. Cornille).

21. Comme le relève d'ailleurs D. Gillig, *Les dispositions du projet de loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové relatives aux droits de préemption et lotissements* : *Constr.-Urb.* 2013, alerte 60.

22. En effet, le juge administratif a eu l'occasion de rappeler à différentes reprises que la procédure de mise en concordance constituait un pouvoir discrétionnaire mis à la disposition du maire (V. en ce sens, CE, 4 mars 1996, n° 098475, Cne la Teste-de-Buch : *JurisData* n° 1996-050361).

23. CAA Nancy, 23 déc. 1993, n° 93NC00276, préc.

24. Les éléments d'analyse développés ici ne font donc état que de la première lecture de l'Assemblée nationale et du Sénat.

25. C. Duflot, 13 sept. 2013, discussion en séance : AN, 1<sup>re</sup> lecture, 3<sup>e</sup> séance.

également clairement des débats. Il s'agit de densifier les lotissements en facilitant, notamment, la subdivision des lots, limitée jusqu'à présent par l'application des dispositions antérieures des articles L. 442-10 et L. 442-11 du Code de l'urbanisme<sup>26</sup>. Désormais, l'objectif est de permettre aux

colotis grâce à la mise en concordance des documents du lotissement de bénéficier de l'intégralité des droits à construire résultant de l'application du document d'urbanisme<sup>27</sup> et ce, quelle que soit la nature du cahier des charges.

## CONCLUSION

En tout état de cause et de manière plus générale, le projet de loi ALUR prévoit une évolution en profondeur des articles du Code de l'urbanisme relatifs aux modalités d'évolution des documents régissant les lotissements.

L'article L. 442-10 du Code de l'urbanisme assouplit les règles de modification entre colotis. À l'avenir, 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 pourraient demander ou accepter les modifications des clauses d'urbanisme des cahiers des charges approuvés ou non par l'autorité compétente. Les règles de majorité pour la modification du cahier des charges sont donc revues à la baisse. L'arrêt *Commune de Saint-Jean-de-Monts* couplé à ces nouvelles

dispositions prévues par le projet de loi ALUR forment deux belles promesses d'avenir pour les bâtisseurs.

En revanche, dans sa rédaction issue du projet de loi ALUR, l'article L. 442-9 du Code de l'urbanisme prévoit la caducité des règles d'urbanisme contenues tant dans les cahiers des charges approuvés que non approuvés. La nouvelle rédaction de l'article précise en outre que, dans l'hypothèse où le lotissement serait couvert par un PLU, les règles d'urbanisme cesseront de s'appliquer à compter de l'entrée en vigueur de la loi, et ce alors même que les colotis en auraient expressément demandé le maintien. Cette dernière disposition prononce ainsi la caducité automatique et sans exception possible des règles de nature réglementaire des cahiers des charges non approuvés. Si cet article, tel que rédigé à l'heure actuelle, venait à être confirmé lors du vote de la loi ALUR, le pouvoir du maire de mise en concordance du cahier des charges avec le PLU risque d'être finalement bien peu mis en œuvre en pratique.

**Mots-Clés :** Lotissement - Cahier des charges - Caducité  
Mise en concordance - Plan local d'urbanisme

26. Aux termes de l'article R. 442-21 du Code de l'urbanisme, les subdivisions de lots provenant d'un lotissement soumis à permis d'aménager sont assimilées aux modifications de lotissements prévues aux articles L. 442-10 et L. 442-11 du Code de l'urbanisme sauf dans les deux cas énumérés par cet article. Autrement dit, la subdivision de lots par le biais de la procédure de l'article L. 442-11 du Code de l'urbanisme ne pouvait pas être mise en œuvre pour les cahiers des charges de nature purement contractuelle. – Sur ces questions, V. S. Pérignon, *Nouveau régime des divisions foncières* : éd. Le Moniteur, févr. 2013, 2<sup>e</sup> étude.

27. D. Goldberg et A. Linkenheld, *Comm. Affaires économiques, Rapp. n° 1329*, déposé le 26 juill. 2013 : AN, 1<sup>re</sup> lecture, T. 1