



MICHAËL MOUSSAULT,
avocat, DS avocats



CLÉMENT MORTINI,
avocat, DS avocats

Incompatibilité

Il arrive souvent que le règlement et/ou le cahier des charges d'un lotissement se révèle incompatible avec les orientations d'un projet d'aménagement, en limitant les possibilités de construction.

Volonté du législateur

Afin de permettre la densification des zones urbaines et la lutte contre l'étalement urbain, le législateur a renforcé les règles de caducité en matière de lotissements.

Incertitude

Face à la position de la Cour de cassation, qui affirme l'opposabilité du cahier des charges, certains mécanismes du code de l'urbanisme peuvent être envisagés, avec une efficacité relative.

Lotissement

L'art et la manière d'échapper à un cahier des charges trop contraignant

Les aménageurs et les promoteurs, dans le cadre des opérations d'aménagement qui leur sont confiées, sont directement confrontés aux règles contraignantes, parfois anciennes et désuètes, des lotissements. Ces derniers sont définis à l'article L.442-1 du code de l'urbanisme (C. urb.) comme une «division en propriété ou en jouissance d'une unité foncière ou de plusieurs unités foncières contiguës ayant pour objet de créer un ou plusieurs lots destinés à être bâtis». Le plus souvent, ces ensembles bâtis sont dotés d'un règlement et/ou d'un cahier des charges qui fixent les règles d'urbanisme et de vie collective à respecter par tous les propriétaires (l'aspect extérieur des constructions, les clôtures, les plantations...).

Le problème est que ces règles peuvent – et l'hypothèse n'est pas rare – être incompatibles avec les orientations d'un projet d'aménagement, en limitant les possibilités de construction. Le législateur est ainsi intervenu afin de limiter les contraintes

résultant de ces règles parfois obsolètes, en prévoyant un mécanisme de caducité de ces documents, lequel a été renforcé par la loi n°2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové («Alur»). La Cour de cassation ayant une position difficilement conciliable avec cette volonté affichée du législateur (1), il n'est pas inutile de rappeler les outils juridiques prévus par le code de l'urbanisme permettant d'échapper aux obligations auxquelles sont assujettis les colotis, avant d'évoquer les avantages que peut revêtir, dans ce cadre, une déclaration d'utilité publique (DUP).

CE QUE PRÉVOIT LE CODE DE L'URBANISME

RÉGLEMENTATION DES LOTISSEMENTS

La réglementation concernant les lotissements résulte initialement de deux lois du 14 mars 1919 et du 19 juillet 1924 qui ont doté ces divisions foncières de divers documents obligatoires et les ont soumises à autorisation. Leur régime juridique a

d'abord été cristallisé dans le cahier des charges, contenant alors des clauses de différentes natures.

Il pouvait contenir des dispositions de nature réglementaire s'imposant à l'administration lorsqu'ils avaient été approuvés par l'autorité administrative (2). La Cour de cassation privilégiait de son côté la nature du document et non celle de la clause: le cahier des charges, approuvé ou non, avait toujours, entre les colotis, un caractère contractuel (3). Plus tard, le règlement, qui ne devait contenir que des règles d'urbanisme et faisait l'objet d'une approbation de l'administration, a été créé.

Enfin, la loi n°86-13 du 6 janvier 1986 a institué un principe de caducité des règles d'urbanisme contenues dans les documents approuvés d'un lotissement. Ces règles d'urbanisme devaient ainsi cesser de s'appliquer au terme d'un délai de dix ans à compter de la délivrance de l'autorisation de lotir si, à cette date, le lotissement était couvert par un plan local d'urbanisme ou un document d'urbanisme en tenant lieu.

Même si cette position ne fait pas l'unanimité, il apparaît, à la lecture de certains ouvrages, que les lotissements postérieurs à 1924 et ceux expressément «autorisés» à partir de 1919, seraient concernés par la caducité, les règles renvoyant en effet à la notion assez large d'«autorisation de lotir» (4).

Malgré cette loi, la Cour de cassation, qui reconnaît une valeur contractuelle aux dispositions de toutes natures contenues dans les cahiers des charges, approuvés ou non, a refusé d'appliquer ce principe de caducité, de sorte que les règles d'urbanisme du lotissement, bien que non invocables devant la juridiction administrative, continuaient de l'être devant le juge judiciaire, pouvant ainsi faire échec à la réalisation de projets pourtant conformes aux documents d'urbanisme locaux (5). Cette jurisprudence de la Cour de cassation validait ainsi la pratique dite de la «contractualisation des règles d'urbanisme». C'est dans ce contexte que le législateur a, en 2014, une nouvelle fois tenté de remettre en cause la position de la haute juridiction.

CONSÉQUENCES DE LA RÉFORME DE 2014 CONCERNANT LA CADUCITÉ DES RÈGLES EN MATIÈRE DE LOTISSEMENTS

Afin de limiter cette pratique et, plus généralement de permettre la densification des

zones urbaines et la lutte contre l'étalement urbain, le législateur a renforcé les règles de caducité en matière de lotissements. La loi «Alur», dont l'un des objectifs est de supprimer les freins à l'évolution des quartiers de lotissements et l'ensemble des règles qui les régissent, s'inscrit dans ce cadre. L'article L.442-9 du code de l'urbanisme a ainsi été modifié dans le but de «supprimer définitivement des règles identifiées comme des obstacles majeurs à ses objectifs» (6), telles que les clauses réglementaires, mais également les clauses contractuelles, que le législateur souhaite voir disparaître.

Le premier alinéa de l'article L.442-9 du code de l'urbanisme prévoit désormais que «les règles d'urbanisme contenues dans les documents du lotissement, notamment le règlement, le cahier des charges s'il a été approuvé ou les clauses de nature réglementaire du cahier des charges s'il n'a pas été approuvé, deviennent 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 [...]». Avec cette rédaction, bien que qualifiée d'imparfaite par de nombreux auteurs, le législateur a entendu établir définitivement le fait que toutes les règles d'urbanisme contenues dans les documents du lotissement devenaient caduques à l'issue d'un délai de dix ans passé l'obtention de l'autorisation de lotir. La mention spécifique des cahiers des charges non approuvés a nécessairement été insérée à l'attention de la juridiction judiciaire, dans la mesure où les principes de caducité étaient d'ores et déjà admis par la juridiction administrative.

La loi «Alur» a également prévu un nouvel alinéa 5 à l'article L.442-9 du code de l'urbanisme, aux termes duquel est précisé que désormais «toute disposition non réglementaire ayant pour objet ou pour effet d'interdire ou de restreindre le droit de construire ou encore d'affecter l'usage ou la destination de l'immeuble, contenue dans un cahier des charges non approuvé d'un lotissement, cesse de produire ses effets dans le délai de cinq ans à compter

RÉFÉRENCES

- Code de l'urbanisme (C. urb.), art. L.442-1; L.442-9, L.442-10, L.442-11, L.442-13.
- Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové («Alur»).
- Cour de cassation, 3^e civ., 21 janvier 2016, n° 15-10566.

de la promulgation de la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 précitée [soit le 27 mars 2014] si ce cahier des charges n'a pas fait l'objet, avant l'expiration de ce délai, d'une publication au bureau des hypothèques ou au livre foncier».

Compte tenu des nouvelles règles de majorité fixées par la réforme, on peut penser qu'une publication antérieure à celle-ci ne suffirait pas et qu'une nouvelle publication semble donc nécessaire pour faire échec à la caducité. Au surplus, le décret d'application

prévu par l'avant-dernier alinéa de l'article L.442-9 du code de l'urbanisme, n'est à ce jour pas paru, la doctrine «pariant» même qu'il ne sortira jamais, le législateur ayant souhaité par tous moyens supprimer ces contraintes.

La loi «Alur» a donc pris en compte toutes les hypothèses pour éviter que les dispositions des documents d'un lotissement puissent

contrecarrer cet objectif de densification:

- les règles d'urbanisme, c'est-à-dire les clauses réglementaires des cahiers des charges, quel que soit le document dans lequel elles sont consignées, sont caduques à l'issue d'un délai de dix ans passé l'obtention de l'autorisation de lotir;

- les dispositions contenues dans un cahier des charges non approuvé, qui ne sont pas susceptibles d'être qualifiées de règles d'urbanisme, mais qui pourraient avoir pour objet ou pour effet de s'opposer à la mise en œuvre d'un projet, cessent de s'appliquer dans les cinq ans de l'entrée en vigueur de la loi «Alur» (soit le 26 mars 2019), sauf publication.

Le champ d'application de la caducité est ici particulièrement large, puisque la loi

visait également les clauses qui affectent l'usage et la destination de l'immeuble, c'est-à-dire la quasi-totalité des clauses. Les autres clauses du cahier des charges, qui sont en principe peu nombreuses, tant les deux premières catégories sont extensives, sont maintenues par la loi «Alur».

S'il ne fait, finalement, aucun doute que le législateur a souhaité mettre un terme à la jurisprudence de la Cour de cassation, rien ne permettait toutefois de garantir que cette dernière allait se conformer à l'esprit du législateur, dès lors que c'était jusque-là au terme d'une approche particulièrement volontariste qu'elle persistait à conférer aux cahiers des charges des lotissements, approuvés ou non, une valeur contractuelle dont les stipulations ne pouvaient être atteintes par une quelconque caducité. Dès le mois de novembre 2015, et malgré l'arsenal juridique voté par le législateur, le gouvernement indiquait avec une certaine ambiguïté que les stipulations des cahiers des charges régissant les rapports entre colotis sont de nature conventionnelle et restent opposables, à la différence des règles d'urbanisme (7).

Surtout, dans une décision du 21 janvier 2016, la Cour de cassation a confirmé que les craintes étaient justifiées en jugeant «qu'ayant retenu que le cahier des charges, quelle que soit sa date, constitue un document contractuel dont les clauses engageant les colotis entre eux pour toutes les stipulations qui y sont contenues, la cour d'appel a décidé à bon droit qu'il n'y avait pas lieu à question préjudicielle devant la juridiction administrative et que ces dispositions continuaient à s'appliquer entre colotis» (8).

Saisie d'une demande de démolition, la cour de cassation confirme la décision de la cour d'appel d'Aix-en-Provence (9) qui avait considéré que le cahier des charges, document contractuel, s'imposait aux colotis, nonobstant les dispositions relatives à la caducité. La haute juridiction ajoute les termes «quelle que soit sa date», ce qui semble signifier que la Cour confirme sa jurisprudence antérieure, aux termes de laquelle les règles d'urbanisme contenues dans le cahier des charges restent contractuelles, et par suite applicables et opposables devant le juge judiciaire, tant que ce document est en vigueur. Alors même que l'alinéa 3 de l'article L.442-9 du code



À NOTER
Le législateur a établi le fait que toutes les règles d'urbanisme contenues dans les documents du lotissement devenaient caduques à l'issue d'un délai de dix ans après l'obtention de l'autorisation de lotir.

●○ de l'urbanisme n'empêche la caducité des seules règles «régissant les rapports entre les colotis», la Cour de cassation en fait une lecture extensive. Sous réserve de l'analyse et de l'application qui sera faite par les juges du fond de cette dernière jurisprudence, il est probable que les aménageurs soient gênés par l'opposabilité de ces cahiers des charges, à tout le moins par la probable frilosité des promoteurs à acquérir des terrains grevés d'un cahier des charges à valeur contractuelle. Devant ces incertitudes, d'autres mécanismes prévus par le code de l'urbanisme peuvent être envisagés, avec une efficacité parfois relative.

OBTENTION DE L'ACCORD DES COLOTIS POUR MODIFIER LES RÈGLES

Selon l'article L.442-10 du code de l'urbanisme, modifié par la loi «Alur» de 2014, le cahier des charges (s'il a été approuvé ou, dans le cas contraire, seulement ses clauses réglementaires) ainsi que le règlement du lotissement peuvent être modifiés si une majorité de colotis est d'accord. Néanmoins, l'aménageur sera confronté à un refus de ces derniers de modifier la réglementation dans un but – probable – de densifier le secteur et de construire plus et plus haut.

En outre, compte tenu de la rédaction de l'article précité et de la décision récente de la Cour de cassation, on peut craindre que ce mécanisme ne permette pas de modifier les clauses purement contractuelles du cahier des charges: la réglementation particulière de celui-ci peut prévoir des règles de majorité plus strictes que celles issues du code de l'urbanisme. Cette procédure n'apparaît donc pas parfaitement sécurisante pour l'aménageur et le constructeur, lesquels pourraient se voir opposer le non-respect d'une règle contractuelle par un tiers.

EFFETS DE LA RÉVISION DU PLAN LOCAL D'URBANISME

Lorsque les prescriptions d'un cahier des charges ou d'un règlement sont contraires à un plan local d'urbanisme (PLU), un mécanisme permet, à la suite d'un formalisme assez important (enquête publique et délibération de la commune), de modifier ces documents pour les mettre en concordance avec ledit PLU, au regard notamment de la densité maximale de construction autorisée par celui-ci (C. urb., art. L.442-11).

Malgré tout, ici encore, la jurisprudence paraît fluctuante s'agissant de la possibilité pour la collectivité d'intervenir sur les clauses purement contractuelles, de sorte que cette procédure ne garantit pas une parfaite sécurité juridique pour l'aménageur. Un promoteur pourrait par la suite refuser d'acquérir des terrains qui ne seraient pas parfaitement «nettoyés» de toutes ces contraintes.

Dans ce contexte, il reste une dernière solution qui paraît être la plus efficace concernant les règles contractuelles du lotissement.

EFFETS DES DÉCLARATIONS D'UTILITÉ PUBLIQUE SUR LES RÈGLES DE LOTISSEMENT

Au regard de ce qui précède, on peut déduire que le cahier des charges du lotissement, qui n'a pas été approuvé par le préfet, n'a jamais acquis de valeur réglementaire, de sorte que la caducité organisée par la loi «Alur» ne fonctionnerait pas. Il reste un simple document conventionnel qui continue à lier les parties. Or, c'est en raison de la méconnaissance d'un cahier des charges que la Cour de cassation a récemment ordonné une démolition, puisque ce document, «quelle que soit sa date, constitue un document contractuel engageant les colotis entre eux» (10).

Pour autant une solution existe, puisque l'article L.222-2 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique prévoit que l'ordonnance d'expropriation, les cessions amiables consenties après déclaration d'utilité publique (DUP) ou le donner acte du juge éteignent, à leur date, tous droits réels ou personnels existant sur les immeubles expropriés. De plus, une réponse ministérielle (11) a indiqué que «l'arrêté déclarant d'utilité publique cette expropriation rendra caducs les documents approuvés du lotissement».

Nous ne sommes pas du même avis: une acquisition post-DUP ne peut, par elle-même, éteindre les dispositions à valeur réglementaire régissant un lotissement, qui ne nous semblent pas pouvoir être

qualifiées de droits réels ou personnels, ce d'autant que la réglementation prévoit une procédure ad hoc pour les modifier (C. urb., art. L.442-13). En revanche, les clauses

conventionnelles des cahiers des charges, qui constituent en principe des droits personnels, sont éteintes par l'effet d'une ordonnance d'expropriation ou d'une acquisition post-DUP.

La DUP permet néanmoins de «nettoyer» les terrains d'assiette du projet de toutes les contraintes conventionnelles qui peuvent peser sur l'aménageur. Celles, justement, qui n'ont pas été

atteintes par les règles de caducité précitées. A charge pour lui d'indemniser les colotis (C. expro, art. L.321-1). Il appartiendra néanmoins à ces derniers de démontrer la réalité, le lien direct et le quantum de ce préjudice, dont le montant pourrait être difficile à chiffrer. Les aménageurs pourraient donc avoir un grand intérêt à solliciter une DUP dans le cadre de leurs opérations d'aménagement.

En définitive, il semble que la solution la plus sécurisante soit de combiner la mise en œuvre des règles de caducité prévues par le code de l'urbanisme (extinction des règles d'urbanisme) avec l'édiction d'une DUP (extinction des règles contractuelles). Dans une telle situation, l'on peut considérer que les terrains sont «purges» de toutes les règles contraignantes du lotissement.■



La solution la plus sécurisante est de combiner la mise en œuvre des règles de caducité prévues par le code de l'urbanisme avec l'édiction d'une déclaration d'utilité publique.

(1) Cass., 21 janvier 2016, n° 15-10566.

(2) CE, 25 novembre 1959, «Jeanjean et Di Mayo», Lebon, p. 621.

(3) Cass., 3^e civ., 11 janvier 1995, «Epx Thuillier».

(4) P. Hocreître, «L'Urbanisme et les Collectivités territoriales», tome I, fascicule 2.16.

(5) Cass., 3^e civ., 22 mai 1996, n° 93-19.462.

(6) Bulletin de jurisprudence de droit de l'urbanisme 6/2014, p. 429.

(7) Rép. min. n° 82539, JOAN du 10 novembre 2015, p. 8247.

(8) Cass., 3^e civ., 21 janvier 2016, préc.

(9) Arrêt n° 2014/821, 13 novembre 2014.

(10) Cass., 3^e civ., 21 janvier 2016, n° 15-10566.

(11) Rép. min., n° 57341, 16 février 2010.