Barbara Rivoire
Avocat Associé
SCP Sartorio - Lonqueue - Sagalovitsch & Associés

CUA 2017-33-1

La caducité des règles d'urbanisme incluses dans le cahier des charges de lotissement, un vœu pieux ?

Le décret n° 2017-1322 du 5 septembre 2017 portant abrogation de certaines dispositions du code de l'urbanisme a notamment abrogé les articles R. 442-22 à R. 442-25 du code de l'urbanisme qui précisaient la procédure de demande de maintien des règles d'urbanisme propres aux lotissements. Cette abrogation est parfaitement logique puisque ce maintien n'est plus autorisé depuis l'entrée en vigueur de la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, dite Loi ALUR. Il s'agit donc simplement d'opérer une mise en cohérence de la partie réglementaire du code avec sa partie législative.

En effet, l'article L. 442-9 du code de l'urbanisme, dans la version issue de cette loi, dispose en son alinéa premier que les règles d'urbanisme contenues dans les documents du lotissement 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 plan local d'urbanisme (PLU) ou un document d'urbanisme en tenant lieu. Et surtout, cette loi met fin à la possibilité pour les colotis de solliciter le maintien de ces règles. Plus encore, l'alinéa 2 de l'article susvisé précise que lorsqu'une majorité de colotis a demandé le maintien desdites règles, elles cessent de s'appliquer immédiatement si le lotissement est couvert par un PLU ou un document d'urbanisme en tenant lieu et ce, dès l'entrée en vigueur de la loi.

Par le biais de ces deux mécanismes, l'objectif du législateur était de mettre fin à des dispositions contractuelles parfois très anciennes qui interdisent de nouvelles constructions au sein des lotissements. Toutefois, l'alinéa 3 de l'article L. 442-9 indique d'une manière qui semble contradictoire que les dispositions susvisées ne remettent pas en cause les droits et obligations régissant les rapports entre colotis définis dans le cahier des charges du lotissement, ni le mode de gestion des parties communes.

La parution du décret du 5 septembre 2017 est donc l'occasion de faire le point sur la caducité des règles d'urbanisme contenues dans le cahier des charges de lotissement. Si le législateur a lui-même mis à mal l'objectif de densification qu'il avait fixé en retenant une rédaction peu cohérente des dispositions concernées (*I.*), la résistance à la réforme de la Cour de cassation, qui se pose en gardienne du contrat, n'a pas facilité, voire a empêché, la modification de la situation juridique (*II.*).

L'objectif de densification du législateur, garant de l'intérêt général

La Loi ALUR visait à permettre la réalisation de l'un des objectifs prioritaires pour le Gouvernement, à savoir l'engagement de construire 500 000 logements par an. À cet effet, la réforme comportait des mesures visant à accroître l'effort de construction de logements, notamment par la mobilisation des terrains issus du lotissement.

En effet, le diagnostic de l'étude d'impact de la loi soulignait notamment que les freins à l'évolution des quartiers de lotissement vont à l'encontre de la politique du Gouvernement en faveur de la densification du tissu urbain constitué. Plus spécifiquement, il indiquait que « *certaines dispositions issues de règlements de lotissements, voire de cahiers des charges de lotissement, complètent des règles provenant de documents d'urbanisme anciens restrictifs en matière de droits à construire. Les documents du lotissement peuvent ainsi limiter les possibilités de construire sur les lots, en fixant des règles particulièrement sévères portant par exemple sur la taille minimale de parcelles constructibles,*

MOTS CLÉS

Lotissement
Maintien de la règle d'urbanisme
Caducité

l'implantation des constructions par rapport aux limites séparatives, l'obligation de réalisation d'aires de stationnement etc.). De tels lotissements se caractérisent par une faible densité »[1].

S'inscrivant clairement dans la démarche du Bimby[2], l'objectif de la Loi ALUR était donc de permettre une mobilisation pour le logement d'un gisement foncier inséré dans un secteur urbain d'ores et déjà équipé, sachant que cette démarche paraissait entravée par les règles très contraignantes établies notamment par le cahier des charges de lotissement.

Afin de faciliter la densification des lotissements, le législateur a ainsi entrepris, entre autres, de circonscrire dans le temps les règles dérogatoires applicables. Son objectif était clairement d'imposer la même caducité décennale aux règles d'urbanisme, qu'elles soient contenues dans le règlement ou dans le cahier des charges.

Cet objectif a toutefois rencontré un certain nombre d'obstacles dans sa mise en œuvre qui résultent principalement de la rédaction contradictoire de l'article L. 442-9 du code de l'urbanisme.

En effet, si le législateur a imposé au premier alinéa de cet article la même caducité décennale aux règles d'urbanisme contenues dans « *le cahier des charges s'il a été approuvé ou les clauses de nature règlementaire du cahier des charges s'il n'a pas été approuvé* » que celle prévue pour le règlement du lotissement, il sème le trouble en maintenant l'alinéa 3 aux termes duquel ne sont pas remis en cause les droits et obligations régissant les rapports entre colotis.

Comme l'a souligné la doctrine, cet alinéa se comprenait parfaitement avant la réforme où seule la caducité du règlement du lotissement étant prévue, le législateur avait pris le soin de préciser que sa disparition demeurait sans effet sur les stipulations du cahier des charges. Il n'en va plus de même après la réforme qui prévoit une remise en cause également des cahiers des charges. S'est donc posée très rapidement la question de la combinaison de ces deux alinéas, c'est-à-dire de la conciliation de la caducité des règles d'urbanisme du cahier des charges et la pérennité des droits et obligations des colotis entre eux tels qu'ils résultent de ce même document[3]. En effet, « si la caducité ne concerne pas les rapports entre colotis et les actions qui peuvent être engagées à ce titre, elle est dépourvue de toute portée juridique »[4]. En d'autres termes, « le législateur a sans doute manqué son objectif »[5].

Le Gouvernement lui-même, pourtant à l'origine de l'objectif prioritaire de construction, semble avoir pris acte de l'absence d'effet de la réforme sur ce point. Le ministre du logement a ainsi estimé que « *dans la mesure où ces dispositions relatives à la caducité des documents du lotissement portent uniquement sur les règles d'urbanisme, elles ne sauraient remettre en cause les stipulations de cahier des charges de lotissement régissant les rapports entre colotis. De telles stipulations sont, en effet, de nature conventionnelle. Elles relèvent ainsi de la liberté contractuelle dont jouissent les colotis* »[6]. Il a réitéré cette position quelques temps après dans des termes similaires : « *Les règles d'urbanisme contenues dans ces cahiers des charges approuvés sont devenues caduques, depuis le 27 mars 2014. Cependant, la caducité des documents du lotissement prévue à l'article L. 442-9 du code de l'urbanisme s'applique uniquement aux règles d'urbanisme, c'est-à-dire aux clauses de nature règlementaire par essence de portée générale. Ces clauses se rattachent ainsi aux exigences d'urbanisme fixées à l'article L. 421-6 du code de l'urbanisme. (...). En revanche, les dispositions de l'article L. 442-9 du code de l'urbanisme ne sauraient rendre caduques les stipulations de cahier des charges de lotissement régissant les rapports entre colotis. De telles clauses sont en effet de nature conventionnelle. Elles relèvent ainsi de la liberté dont jouissent les colotis, dans l'exercice de leur droit à disposer de leur bien* »[7]. Une troisième réponse[8] confirme

1 Étude d'impact du 25 juin 2013 sur le projet de loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, pp. 48-49.

2 Building In My Back Yard.

3 P. SOLER-COUTEAUX, *Le cahier des charges d'un lotissement a un caractère contractuel, quelle que soit sa date et pour toutes ses stipulations*, RDI 2016, p. 301.

4 R. NOGUELLOU, *La loi ALUR et les lotissements : trois ans après, où en est-on ?*, AJDA 2017, p. 1278.

5 F. CHARBONNEL et E. ASIKA, *Les cahiers des charges de lotissement restent applicables entre colotis malgré la loi ALUR*, Le Moniteur, 27 mai 2016.

6 QE n° 82539, JO AN du 10 novembre 2015.

7 QE n° 93355, JO AN du 13 septembre 2016.

8 QE n° 84016, JO AN du 4 avril 2017.

cette solution, en visant spécifiquement l'arrêt rendu entre temps par la Cour de cassation[9].

Il résulte de l'ensemble de ce qui précède que la caducité des règles d'urbanisme prévue au premier alinéa de l'article L. 442-9 du code de l'urbanisme se trouve privée de tout effet par le troisième alinéa du même article... L'objectif de densification s'en trouve totalement occulté.

La résistance de la Cour de cassation, gardienne du contrat

La contradiction qui résulte des dispositions de l'article L. 442-9 du code de l'urbanisme[10] a facilité le maintien par le juge judiciaire de sa jurisprudence antérieure selon laquelle « *les dispositions de l'article L. 315-2-1 du Code de l'urbanisme ne remettent pas en cause les droits et obligations régissant les rapports des colotis entre eux contenus dans le cahier des charges et que ce document, quelle que soit sa date, approuvé ou non, revêtant un caractère contractuel, ses clauses engagent les colotis entre eux pour toutes les stipulations qui y sont contenues (...)* »[11].

Faisant totalement abstraction du 1er alinéa de l'article L. 442-9 du code de l'urbanisme, la Cour de cassation reprend mot pour mot, dans son arrêt précité du 21 janvier 2016, l'attendu de principe de sa jurisprudence antérieure, seuls les mots « *approuvés ou non* » n'étant pas repris[12]. Elle a, par ailleurs, précisé qu'il n'y avait pas lieu de renvoyer au juge administratif une question préjudicielle afin de déterminer si la clause litigieuse constituait ou non une règle d'urbanisme susceptible d'être devenue caduque, en application de la loi ALUR.

Cette solution a depuis lors été réaffirmée à maintes reprises par la haute juridiction[13], en reprenant par la suite le fait que le caractère approuvé ou non du cahier des charges est sans incidence sur l'application de la règle de caducité[14]. Les règles d'urbanisme, même si la Cour se garde bien de leur donner une telle qualification puisqu'elle se contente d'évoquer « *les stipulations du cahier des charges* », perdurent ainsi de par le caractère contractuel du cahier des charges, du moins entre les colotis.

Quelle conclusion tirée de cette jurisprudence ? Tout simplement que la Cour de cassation ne s'est manifestement pas conformée à l'esprit de la loi, aidée pour ce faire, il est vrai, par l'incohérence même de celle-ci. Elle a ainsi pu aisément s'appuyer sur le troisième alinéa de l'article L. 442-9 du code de l'urbanisme pour réaffirmer le principe selon lequel les stipulations du cahier des charges engagent les colotis entre eux et jouer ainsi pleinement son rôle de gardienne du contrat

La situation juridique n'a donc pas été modifiée par la réforme. En effet, le cahier des charges de lotissement reste inopposable à l'administration, qui n'a donc pas à en tenir compte dans l'instruction des autorisations de construire, et continue à s'appliquer entre colotis, qui peuvent l'invoquer devant le juge judiciaire. Et dans cette dernière hypothèse, la sanction peut être lourde puisqu'elle peut conduire à la démolition de la construction édifiée en violation de ces stipulations contractuelles.

L'application de l'article L. 442-9 du code de l'urbanisme, dans sa version modifiée visant à faciliter la densification des lotissements, s'est donc heurtée de plein fouet à la jurisprudence de la Cour de cassation.

L'objectif de densification de la loi apparaît dès lors comme un vœu pieux. La messe est-elle pour autant dite, comme l'estime certains auteurs[15] ?

Une solution pourrait être une nouvelle intervention du législateur en vue de supprimer le troisième alinéa litigieux. Il est toutefois probable que ce dernier se heurte, dans le cadre d'une telle démarche, au principe constitutionnel de la liberté contractuelle. C'est d'ailleurs déjà cette liberté qui avait fait l'objet, lors de

9 Cass. Civ. 3e 21 janvier 2016, n° 15-10566.

10 Initialement codifiées à l'article L. 315-2-1 du code de l'urbanisme.

11 Cass. Civ. 3e 18 décembre 1991, n° 89-21046, *Bull.* ; Cass. Civ. 3e 22 mai 1996, n° 93-19462, *Bull.* ; Cass. Civ. 3e 12 février 1997, n° 95-11599, *Bull.* ; Cass. Civ. 3e 14 septembre 2017, n° 16-21329.

12 Cass. Civ. 3e 21 janvier 2016, préc .

13 Cass. Civ. 3e 29 septembre 2016, n° 15-22414, *Bull.*

14 Cass. Civ. 3e 13 octobre 2016, n° 15-23674 ; Cass. Civ. 3e 14 septembre 2017, n° 16-21329 ; Cass. Civ. 3e 14 septembre 2017, n° 16-21329.

15 J-L. BERGEL, *Les clauses du cahier des charges régissant les constructions ont un caractère contractuel et échappent à la caducité des règles d'urbanisme des lotissements*, RDI 2016, p. 223.

l'approbation de la Loi ALUR, de débats entre l'Assemblée nationale et le Sénat, sur le fait de savoir si les relations contractuelles librement formées pouvaient conduire à tenir en échec les politiques publiques d'urbanisme. La Commission des affaires économiques avait ainsi adopté l'amendement présenté par l'Assemblée Nationale « *qui permet d'appliquer plus rapidement les règles de l'urbanisme de droit commun aux lotissements, y compris lorsque ceux-ci sont soumis à des règles spécifiques approuvées par les habitants de ceux-ci* »[16], c'est-à-dire l'amendement proposant que les règles résultant du règlement, mais également du cahier des charges approuvé ou des clauses de nature réglementaire du cahier des charges non approuvé cessent de s'appliquer, quand bien même une majorité des colotis auraient souhaité leur maintien, si le lotissement est couvert par un PLU ou un document d'urbanisme en tenant lieu. Le Sénat, après avoir constaté concrètement que « *le cahier des charges peut servir aux colotis à faire échec aux objectifs de densification du bâti en organisant la pérennité de règles de constructibilité malthusiennes* », a néanmoins considéré que « *le législateur cherche ainsi à imposer au juge judiciaire de ne plus considérer en bloc le cahier des charges d'un lotissement comme un document de droit privé mais à faire la distinction, parmi ces clauses, entre celles qui relèvent du droit privé et celles qui relèvent du droit public* », sachant que « *la loi ne peut en effet pas méconnaître le principe constitutionnel de droit au maintien des situations contractuellement acquises par les colotis. Le législateur ne saurait porter aux contrats légalement conclus une atteinte qui ne soit pas justifiée par un motif d'intérêt général suffisant* »[17].

Par la suite, dans un rapport d'information du 25 octobre 2016, déposé en application de l'article 145-7 du règlement par la commission des affaires économiques, sur la mise en application des titres III et IV de la Loi ALUR, les rapporteurs n'ont pas manqué de constater que l'application de certaines mesures de la loi s'est heurté à des problèmes d'interprétation et, à ce titre, ont notamment souligné que la Cour de cassation a limité l'application de l'article L. 442-9 du code de l'urbanisme. Les rapporteurs, s'ils partagent évidemment l'attachement au principe constitutionnel de liberté contractuelle, regrettent ainsi la non-prise en compte des motifs d'intérêt général sur lesquels reposent les documents d'urbanisme, notamment la nécessaire construction de logements en zone tendue, seule à même de rendre effectif le droit au logement. Ils considèrent qu'une solution à cette difficulté « *législative ou jurisprudentielle* » devra être trouvée et, qu'à ce titre, la « *constitutionnalisation du droit au logement, proposée par le rapport d'information de notre collègue Daniel Goldberg sur la mobilisation du foncier privé en faveur du logement, pourrait être de nature à faciliter l'application de ce type de dispositions* » [18].

En conclusion, les ambiguïtés de la loi et la position de la Cour de cassation ont limité la portée d'une réforme dont l'objectif était pourtant louable puisqu'il s'agissait de permettre une gestion plus économe des sols en mobilisant notamment les terrains issus du lotissement et de lutter contre l'étalement urbain. Il serait donc dommage de se contenter des autres mécanismes prévus par le code de l'urbanisme (modification avec l'accord des colotis du cahier des charges approuvé ou dans le cas contraire, de ses clauses règlementaires[19] ; caducité quinquennale des clauses non règlementaires du cahier des charges[20], etc.). Il paraît donc souhaitable, dans l'intérêt général, que la loi atteigne pleinement son but de densification à travers la règle de caducité du cahier des charges de lotissement ; reste à savoir comment...

16 Rapport n° 1329 AN du 26 juillet 2013 fait au nom de la commission des affaires économiques sur le projet de loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (n° 1179), par M. Daniel GOLDBERG et Mme Audrey LINKENHELD.

17 Rapport n° 65 Sénat du 9 octobre 2013 de MM. Claude DILAIN et Claude BÉRIT-DÉBAT, fait au nom de la commission des affaires économiques, déposé le 9 octobre 2013, sur le projet de loi adopté par l'Assemblée Nationale, pour l'accès au logement et un urbanisme rénové.

18 Rapport d'information enregistré à la Présidence de l'Assemblée Nationale le 25 octobre 2016, sur la mise en application des titres III et IV de la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, présenté par Mme Audrey LINKENHELD et M. Éric STRAUMANN, Députés.

19 Article L. 442-10 du code de l'urbanisme.

20 Article L. 442-9 al. 5.