



HAL
open science

Analyse du cycle de vie d'un lotissement

Nelly Stalla

► **To cite this version:**

Nelly Stalla. Analyse du cycle de vie d'un lotissement. Sciences de l'ingénieur [physics]. 2019. dumas-02959044

HAL Id: dumas-02959044

<https://dumas.ccsd.cnrs.fr/dumas-02959044>

Submitted on 6 Oct 2020

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

CONSERVATOIRE NATIONAL DES ARTS ET METIERS
ECOLE SUPERIEURE DES GEOMETRES ET TOPOGRAPHES

MEMOIRE

présenté en vue d'obtenir

le DIPLOME D'INGENIEUR CNAM

SPECIALITE : Géomètre et Topographe

par

Nelly STALLA

Analyse du cycle de vie d'un lotissement

Soutenu le 05 Septembre 2019

JURY

Madame Marie FOURNIER
Monsieur Hugues DE COMBARIEU
Monsieur Nicolas CHAUVIN

Présidente du jury
Maître de stage
Enseignant référent

Remerciements

Je tiens, en premier lieu, à remercier mon maître de stage, Monsieur Hugues DE COMBARIEU, pour m'avoir accueillie au sein du cabinet Arcogex et ainsi permis de réaliser ce travail de fin d'études dans d'excellentes conditions, pour son aide, et son attentive relecture.

Je remercie également, Monsieur Jérôme ARNEL, et les huit collaborateurs du cabinet marseillais Arcogex pour m'avoir intégrée à leur équipe, et pour leur bienveillance à mon égard.

Je souhaite, ensuite, remercier mon professeur référent, Monsieur Nicolas CHAUVIN, de m'avoir aiguillée vers le sujet tel qu'il est aujourd'hui, et pour ses précieux conseils.

Mes remerciements vont aussi à Monsieur Paul-Edmond MONTUS pour m'avoir permis de suivre son projet de lotissement à Carry-le-Rouet pendant ces vingt-trois semaines de stage.

Enfin, je remercie mes amis, ma famille et mes parents pour leur soutien indéfectible.

Liste des abréviations

AFUL : Association Foncière Urbaine Libre

Loi **ALUR** : loi pour l'Accès au Logement et un Urbanisme Rénové

AN : Assemblée Nationale

ASL : Association Syndicale Libre

BIMBY : Build In My Back Yard

CAA : Cour Administrative d'Appel

Cass. civ : Chambre civile de la Cour de cassation

CE : Conseil d'Etat

COP : Conference Of the Parties

DDT(M) : Direction Départementale des Territoires (et de la Mer)

DP : Déclaration Préalable

DREAL : Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement

DUP : Déclaration d'Utilité Publique

Loi **ELAN** : loi pour l'Evolution du Logement, de l'Aménagement et du Numérique

EPCI : Etablissement Public de Coopération Intercommunale

ERC : Eviter, Réduire, Compenser

IOTA : Installations, Ouvrages, Travaux et Activités

JO : Journal Officiel

PA : Permis d'Aménager

PLU(i) : Plan Local d'Urbanisme (Intercommunal)

POS : Plan d'Occupation des Sols

QE : Question Ecrite

QPC : Question Prioritaire de Constitutionnalité

SDIS : Service Départemental d'Incendie et de Secours

Loi **SRU** : loi relative à la Solidarité et au Renouvellement Urbains

ZAC : Zone d'Aménagement Concerté

Table des matières

Remerciements.....	2
Liste des abréviations.....	3
Table des matières.....	4
Introduction.....	5
I LA PHASE D'AUTORISATION, UNE ACCUMULATION DE REGLES ET D'ACTEURS	8
I.1 UNE EVOLUTION DE LA PRISE EN COMPTE DE L'ASPECT ENVIRONNEMENTAL DANS L'ELABORATION DE PROJETS.....	8
I.2 LE CHAMP D'APPLICATION DES PROJETS SOUMIS A EVALUATION ENVIRONNEMENTALE.....	12
I.3 L'ETUDE D'IMPACT	13
I.4 LES REGLES SUPPLEMENTAIRES A PRENDRE EN COMPTE	15
I.4.1 Dossier d'évaluation des incidences Natura 2000	16
I.4.2 Dossier « Loi sur l'Eau »	16
I.4.3 Demande de dérogation d'atteinte aux espèces protégées et à leurs habitats	17
I.5 LA PARTICIPATION DU PUBLIC DANS L'ELABORATION DES PROJETS	17
I.6 L'INTERVENTION DES DIFFERENTS ACTEURS TOUT AU LONG DE L'EVALUATION ENVIRONNEMENTALE	19
II LES REGLES REGISSANT LA VIE DU LOTISSEMENT	21
II.1 LA DEFINITION D'UN POINT DE VUE LEGISLATIF ET REGLEMENTAIRE	21
II.1.1 Le cahier des charges	21
II.1.2 Le règlement	22
II.2 LES MODIFICATIONS APORTEES PAR LES DEUX DERNIERES LOIS	22
II.2.1 Les changements issus de la loi ALUR	23
II.2.1.1 Article L.442-10 du Code de l'urbanisme.....	23
II.2.1.2 Article L.442-11 du Code de l'urbanisme.....	25
II.2.1.3 Article L.442-9 du Code de l'urbanisme.....	26
II.2.2 Les changements issus de la loi ELAN.....	28
II.2.3 Les décisions jurisprudentielles, entre précision et incompréhension.....	30
III LA DISPARITION DU REGIME DU LOTISSEMENT	37
III.1 LA CADUCITE DES REGLES DU LOTISSEMENT	37
III.1.1 La caducité au regard de l'article L.442-9 du Code de l'urbanisme	37
III.1.2 La caducité apportée par une déclaration d'utilité publique.....	39
III.2 L'ASSOCIATION GERANT LES EQUIPEMENTS COMMUNS	40
III.2.1 La naissance de l'association.....	40
III.2.1.1 Les modalités de création.....	40
III.2.1.2 L'adhésion à l'association.....	41
III.2.1.3 Les membres de l'association	42
III.2.1.4 Les statuts de l'association	42
III.2.1.5 Principe de spécialité.....	43
III.2.1.6 ASL et syndicat de copropriété	43
III.2.2 La gestion des équipements.....	44
III.2.3 La disparition de l'association	45
III.3 LE TRANSFERT DES EQUIPEMENTS COMMUNS	46
III.3.1 Le transfert prévu dès la création du lotissement	46
III.3.2 Le transfert postérieur à la création	47
III.4 LA DENSIFICATION EN LOTISSEMENT.....	49
III.4.1 La densification, une nécessité afin de lutter contre l'étalement urbain	49
III.4.2 La démarche Bimby.....	52
III.4.3 Les avantages de la sortie du régime du lotissement en vue de la densification.....	53
Conclusion	55
Bibliographie.....	57
Table des annexes	59
Liste des figures	64

Introduction

Le lotissement est une opération d'aménagement. L'aménagement est défini à l'article L.300-1 du Code de l'urbanisme. Il est d'abord l'action d'une personne publique ou d'une collectivité publique. Soit elle conduit l'action ou l'opération, la personne publique est alors maître d'ouvrage, soit elle l'autorise au travers de permis d'aménager, déclarations préalables ou permis de construire groupés. Ces autorisations permettent à la collectivité d'aménager son territoire et d'harmoniser l'ensemble des actions ou opérations. Au regard du droit public, l'aménageur au sens de cet article est toujours une personne publique qui agit ou qui contrôle, évoquer une personne privée comme aménageur serait un abus de langage. Il s'agit d'une véritable action de service public puisqu'elle représente une activité d'intérêt général assurée ou assumée par la personne publique.

Le lotissement est défini à l'article L.442-1 du Code de l'urbanisme depuis 2011 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* ».

Il comprend le ou les lots destinés à être bâtis et les parties à usage commun (les voies, les réseaux, les équipements et espaces communs). Peuvent aussi être présents dans le périmètre des bâtis déjà existants.

Il est commun que le lotissement soit à usage d'habitation, mais il peut être aussi à usage industriel ou commercial.

Le lotissement est le signe de l'individualisation du bâti. Il peut être vu comme un ensemble d'habitations similaires qui uniformise l'urbanisation de la société. Cependant, il offre à ses habitants un cadre de vie, très recherché.

Avant 1919 et les lois Cornudet, le lotissement existait dans la pratique mais n'était pas codifié dans le Code de l'urbanisme. Cette opération de lotir est en effet née dans la deuxième moitié du XIX^e siècle. Aucune autorisation n'était alors exigée. Cette pratique relevait d'une initiative purement privée, elle existait puisque des propriétaires divisaient leur terrain pour ensuite vendre les différents lots découpés aux nouveaux acquéreurs qui y édifiaient des constructions. Un rapport contractuel s'établissait alors entre eux. Les lois Cornudet du 14 mars 1919 et du 19 juillet 1924 ont imposé une autorisation de lotir afin de contrôler l'utilisation de l'espace suite à une urbanisation croissante, et ainsi, gérer la mise en place d'équipements publics nécessaires face aux problèmes d'hygiène et de salubrité. Ces lois ont fait suite à la Première Guerre mondiale, permettant ainsi de reconstruire les villes qui furent détruites. Depuis 2005, pour être autorisé un lotissement doit faire l'objet

d'un permis d'aménager ou d'une décision de non-opposition à la déclaration préalable. En règle générale, sont soumis à un permis d'aménager, les lotissements prévoyant « *la création ou l'aménagement de voies, d'espaces ou d'équipements communs à plusieurs lots destinés à être bâtis et propres au lotissement* », ou qui « *sont situés dans le périmètre d'un site patrimonial remarquable, dans les abords des monuments historiques, dans un site classé ou en instance de classement* »¹. Les lotissements qui ne répondent pas à ces critères sont soumis à une déclaration préalable.

L'urbanisation est en lien direct avec la civilisation, comme l'affirmait l'architecte Aldo Rossi « *l'histoire de la ville est l'histoire de la civilisation* ». En France, au 1^{er} Juillet 2017, le parc de logements se composait de 36,0 millions de logements, contre 26,8 millions en 1990, pour une répartition de 56,1 % de logements individuels, et 43,9 de logements collectifs². En France métropolitaine depuis 1946 la population a augmenté de près de 25 millions de personnes³. De cette croissance démographique résulte la création de logements et d'équipements publics et privés. Suscitant ainsi un besoin d'aménagement ou de réaménagement urbain auquel l'autorité locale doit répondre. La nécessaire création de logements est d'une part due à la croissance démographique qui s'explique grandement par le solde naturel positif, mais par le phénomène du desserrement des ménages, augmentant la surface de plancher par personne. L'urbanisation est en enjeu important de notre ère, l'objectif étant de répondre à la demande de logements de cette population toujours plus grandissante, tout en limitant le processus d'étalement urbain. Cet étalement urbain, et la volonté des habitants à vivre en maison individuelle amènent les habitants à s'éloigner des centres villes, entraînant une périurbanisation. Ces espaces ne cessent de s'étendre, empiétant ainsi sur les zones rurales.

Le lotissement est considéré comme une importante source de gisements fonciers. La démarche bimby⁴ est fondée sur cette théorie permettant de construire dans les secteurs pavillonnaires existants. L'objectif actuel est de favoriser la densification en zones déjà urbanisées au lieu de continuer à créer de l'étalement urbain. Cependant, cette densification post création de lotissement doit être permise par les règles d'urbanisme propre à la commune et/ou du lotissement. L'objectif des différents lois et décrets qui sont intervenus est d'empêcher une cristallisation des règles du lotissement, et de permettre aux colotis de pouvoir valoriser leur foncier.

¹ Article R.421-19 du Code de l'urbanisme.

² Comptes du logement 2017 – Rapport de la Commission des comptes du logement, Commissariat général au développement durable, Juillet 2018.

³ Insee, estimations de population et statistiques de l'état civil.

⁴ Signifiant Build In My Back Yard, cette démarche permet de mobiliser les terrains du lotissement. Elle sera développée au III.4.2.

Le procédé du lotissement s'est développé dans un contexte historique, économique et social qui se caractérisait par une urbanisation qualifiée d'extensive. Aujourd'hui, l'aménagement souffre d'un déficit de terrains disponibles et dans cette perspective les lotissements représentent des réserves foncières de grand intérêt.

Le lotissement dans sa forme initiale n'est pas forcément l'outil le mieux adapté dans la maîtrise de l'étalement urbain.

La réalisation du lotissement comprend quatre grandes étapes qui sont la réalisation des équipements prévus, la vente des lots, la création de l'association syndicale et la construction sur les lots. A l'issue de cette dernière étape, le lotissement ne disparaît pas, il perdure, ainsi que ses règles qui lui sont propres, contenues dans le règlement (limité dans le temps) et/ou le cahier des charges (illimité dans le temps). C'est dans ce caractère perpétuel du cahier des charges que résident de nombreux problèmes.

Ce TFE n'a pas pour but de recenser toutes les étapes de la vie d'un lotissement mais de cibler celles qui sont importantes et qui méritent de s'y attarder. Un lotissement naît, vit, et peut mourir, cependant contrairement aux espèces vivantes, la mort n'est pas une étape obligatoire de son existence.

Les questions relatives au sujet sont les suivantes : Comment s'est développé le régime du lotissement et quels ont été les apports des dernières lois sur celui-ci en vue de son évolution et de sa densification ? Comment appréhender au mieux la fin du régime du lotissement ?

La phase précédant l'autorisation de lotir est une phase longue et entraînant une multitude d'acteurs et de règles **(I)**. Ensuite, une fois les autorisations obtenues, le lotissement vit et est soumis à différentes règles qui lui sont propres **(II)**. La possibilité d'une extinction du lotissement est possible selon certaines conditions à respecter **(III)**.

I La phase d'autorisation, une accumulation de règles et d'acteurs

Le législateur a adopté diverses mesures afin de contrôler l'utilisation du sol et de l'espace suite au développement et à l'évolution de l'urbanisation. Ainsi, le maire délivre les PA, ou DP, auparavant, le préfet délivrait les autorisations de lotir, il s'agit du phénomène de la décentralisation. La compétence de délivrer les autorisations a été transférée du préfet aux maires au nom de la commune depuis 1983⁵ et la loi Defferre. Le permis d'aménager a été mis en place au 1^{er} Octobre 2007 suite à l'ordonnance de 2005⁶. Ce décret a réuni les onze autorisations d'urbanisme existantes en 3 permis, le permis de construire, le permis d'aménager, et le permis de démolir, et les cinq régimes de déclaration, en une déclaration, la déclaration préalable. Le permis d'aménager regroupe ainsi quatre autorisations, dont les autorisations de lotir.

Lors de la phase d'autorisation du projet de lotissement, les aspects environnementaux, urbanistiques (respect des règles du PLU) et techniques (la gestion des eaux pluviales, des ordures ménagères, les réseaux d'eau, d'électricité, d'assainissement...) représentent un ensemble de règles à respecter. Interviennent notamment les services municipaux et de l'Etat. Sont concernés, les services d'urbanisme de l'Etat, de la commune, les services sécurité (le SDIS), la police de l'eau, la DDT(M), la DREAL, les concessionnaires de réseaux (EDF, Orange...), les bureaux d'études intervenant pour la réalisation de dossiers d'évaluation environnementale, et pour la gestion des eaux pluviales à travers une étude hydraulique. Ces ensembles d'acteurs émettent des avis qui peuvent être d'ailleurs contradictoires entre eux et par rapport au projet même du lotissement. Cependant, seul l'aspect environnemental sera traité dans cette étude en raison de son importance grandissante (**I.1**).

Ainsi, afin de respecter ces règles, une évaluation environnementale peut être demandée, elle peut concerner des plans et des programmes, mais aussi des projets. Tous les projets ne sont pas soumis à une évaluation, une nomenclature précise ceux qui y sont soumis (**I.2**). Elle est codifiée dans le Code de l'environnement. Elle se compose d'une étude d'impact (**I.3**) nécessitant, selon les projets, de dossiers supplémentaires (**I.4**), d'une participation du public (**I.5**), et d'un examen de l'autorité environnementale, accumulant une pluralité d'acteurs (**I.6**).

I.1 Une évolution de la prise en compte de l'aspect environnemental dans l'élaboration de projets

Aujourd'hui, la construction d'un projet, comme le lotissement, est subordonnée à l'avis du maire après avoir pris en considération les conclusions de l'évaluation environnementale. Actuellement, elle permet, dès la phase de réflexion, de prendre en considération les enjeux

⁵ Loi n° 83-8 du 7 Janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat.

⁶ Ordonnance n° 2005-1527 du 8 Décembre 2005 relative au permis de construire et aux autorisations d'urbanisme.

environnementaux dans la mise en place de projets ou de plans et programmes. « *L'évaluation environnementale permet de décrire et d'apprécier de manière appropriée, en fonction de chaque cas particulier, les incidences notables directes et indirectes d'un projet sur les facteurs suivants : 1/ La population et la santé humaine ; 2/ La biodiversité [...] ; 3/ Les terres, le sol, l'eau, l'air et le climat ; 4/ Les biens matériels, le patrimoine culturel et le paysage ; 5/ L'interaction entre les facteurs mentionnés aux 1° à 4°* »⁷. Cependant, avant d'arriver à cette définition, l'évaluation est passée par différentes étapes.

Auparavant, comme cela est précisé dans le décret du 31 Décembre 1958⁸, la création d'un lotissement nécessitait de recueillir une autorisation délivrée par le préfet. L'autorisation était accordée, ou non en fonction du respect des règles présentes dans le plan d'urbanisme approuvé de la commune et du terrain qui ne devait pas être impropre à l'habitation. Etaient aussi examinées, les conséquences que pouvait avoir le lotissement sur l'hygiène, la salubrité et la sécurité publique. Une première approche environnementale était effectuée puisque l'autorisation pouvait « *après avis de la commission départementale d'urbanisme, être refusée ou n'être accordée que sous réserve de l'observations de prescriptions spéciales si, [...] l'opération est de nature à porter atteinte au caractère ou à l'intérêt des lieux avoisinants, aux sites ou aux paysages naturels ou urbains* ».

Dès les années 1970, les premières réflexions sur l'état de la planète ont eu lieu notamment lors de la Conférence internationale de Stockholm en 1972. Sont notamment ressorties de cette conférence, la déclaration de 26 principes relatifs à la question environnementale afin de préserver notre planète, ainsi que la mise en place d'un programme des Nations unies pour l'environnement.

Les premiers examens des incidences des projets sur l'environnement datent de la loi du 10 Juillet 1976⁹. Ces dispositions ont été retranscrites au niveau du droit européen. L'article 1^{er} de cette loi précise que sont d'intérêt général « *la protection des espaces naturels et des paysages, la préservation des espèces animales et végétales, le maintien des équilibres biologiques auxquels ils participent et la protection des ressources naturelles contre toutes les causes de dégradation qui les menacent* ». Les activités publiques ou privées doivent donc se conformer à ces dispositions. L'étude d'impact est présentée à l'article 2 de cette loi comme « *les études, préalables à la réalisation d'aménagements ou d'ouvrages qui, par l'importance de leurs dimensions ou leurs incidences sur le milieu naturel, peuvent porter atteinte à ce dernier, doivent*

⁷ Article L.122-1 III du Code de l'environnement.

⁸ Décret n° 58-1466 du 31 Décembre 1958 relatif aux lotissements.

⁹ Loi n° 76-629 du 10 Juillet 1976 relative à la protection de la nature.

comporter une étude d'impact permettant d'en apprécier les conséquences ». Ainsi, la loi fixe le contenu minimal qui doit être présent dans cette étude d'impact, elle doit donc comporter « *une analyse de l'état initial du site et de son environnement, l'étude des modifications que le projet y engendrerait et les mesures envisagées pour supprimer, réduire et, si possible, compenser les conséquences dommageables pour l'environnement* ».

Lors de l'adoption de la partie législative du Code de l'environnement¹⁰, il était déjà précisé à l'article L.122-1 que les travaux et projets d'aménagement doivent respecter les préoccupations d'environnement, et s'ils peuvent porter atteinte au milieu naturel ils doivent faire l'objet d'une étude d'impact afin d'en apprécier les conséquences. Dès 2002¹¹ a été rajouté à cet article la possibilité pour le public d'être informé de la décision d'octroi ou de refus du projet soumis à étude d'impact.

Les premières évaluations environnementales sont apparues en France en 2004 avec une ordonnance¹² et son décret d'application¹³ qui intègre dans le droit français la directive européenne du 27 Juin 2001 (directive EIPPE). Cette dernière a mis en place l'évaluation des incidences des plans, schémas et programmes sur l'environnement. Ont ainsi été intégrés, le chapitre Evaluation environnementale dans le Code de l'environnement, et la consultation spécifique d'une autorité environnementale.

Au travers de ses dix articles, la charte environnementale¹⁴ adoptée en 2004, et promulguée en 2005 a fixé trois objectifs : le droit de chacun a un environnement sain, équilibré et respectueux de la nature, un équilibre harmonieux entre les zones urbaines et rurales et un dernier objectif qui repose sur le développement durable. Elle a mis en place quatre principes fondamentaux, les principes de prévention, pollueur/payeur, de précaution, d'information et de participation. Le principe de prévention repose sur le fait d'agir en anticipant. Plusieurs exigences découlent de ce principe, l'obligation de connaître les influences sur l'environnement, l'obligation d'obtenir une autorisation préalable à toute exploitation polluante et de lutter à la source du problème. Le principe pollueur/payeur est énoncé à l'article 4, toute personne doit réparer les dommages qu'elle cause à l'environnement. Le principe de précaution permet aux autorités publiques de veiller à la mise en œuvre de procédures d'évaluation des risques, pour confirmer ou infirmer les actions éventuellement dommageables à l'environnement, ou en tout cas d'évaluer sa probabilité. Il faut adopter des mesures provisoires et proportionnées afin d'empêcher la réalisation du dommage qui

¹⁰ Ordonnance n° 2000-914 du 18 Septembre 2000 relative à la partie Législative du Code de l'environnement.

¹¹ Loi n° 2002-276 du 27 Février 2002 relative à la démocratie de proximité.

¹² Ordonnance n° 2004-489 du 3 Juin 2004 portant transposition de la directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 Juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement.

¹³ Décret n°2005-613 du 27 Mai 2005 pris pour l'application de l'ordonnance n° 2004-489 du 3 juin 2004 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement.

¹⁴ Loi constitutionnelle n° 2005-205 du 1^{er} Mars 2005 relative à la Charte de l'environnement.

est incertain (article 5). Enfin, le principe d'information et de participation codifié à l'article 7, précise que toute personne a le droit d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les personnes publiques, et peut participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement. La charte concilie la protection et la mise en valeur de l'environnement, le développement économique et le progrès social, pour atteindre l'objectif de développement durable. La charte a été intégrée en 2005 au bloc de constitutionnalité. Ce concept de développement durable est appréhendé en droit à partir de 1992, la conférence de Rio lui donne ses lettres de noblesses. Les COP fixent des objectifs de plus en plus fermes, incluent de plus en plus d'états, et vont plus loin dans les engagements pour le climat. La préoccupation environnementale devient un paramètre à prendre en compte dans toutes les décisions administratives.

L'évaluation environnementale, et notamment les études d'impact ont subi d'importantes modifications en 2010 lors de la loi du 12 Juillet 2010¹⁵ dite loi "Grenelle II" dans le but de se conformer au droit européen, et a donc transposé la directive n° 85/337/CEE du 27 juin 1985 relative à l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement. Ainsi, l'examen au cas par cas a été introduit par cette loi afin de savoir si, en étudiant le projet, ce dernier est soumis à une évaluation environnementale. Une utilisation économe de l'espace et une lutte contre l'étalement urbain entraînant une diminution des surfaces agricoles et naturelles, sont des mesures importantes de cette loi. De plus, la lutte contre le changement climatique et la préservation de la biodiversité, à travers la conservation et la restauration des continuités écologiques, est devenue un objectif des documents d'urbanisme.

L'ordonnance du 3 Août 2016¹⁶ et son décret d'application¹⁷, ont permis, entre autres, de prendre en compte le droit européen, en intégrant la directive 2011/92/UE du 13 Décembre 2011 relative à l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement. Cette directive a été modifiée par la directive 2014/52/UE du Parlement européen et du Conseil du 16 avril 2014. La directive de 2011 est le fondement de l'évaluation environnementale de projets. Elle introduit une notion fondamentale du fait que l'autorité compétente en matière d'environnement analyse les projets soumis à étude d'impact, susceptibles d'avoir des effets notables sur l'environnement. La volonté du gouvernement retranscrite dans ces textes est de réduire le nombre de projets soumis à évaluation environnementale, en augmentant le nombre d'études au cas par cas. L'expression d'évaluation environnementale de projets a été véritablement intégrée dans l'article L.122-1 du Code de l'environnement avec cette ordonnance.

¹⁵ Loi n° 2010-788 du 12 Juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement.

¹⁶ Ordonnance n° 2016-1058 du 3 Août 2016 relative à la modification des règles applicables à l'évaluation environnementale des projets, plans et programmes.

¹⁷ Décret n° 2016-1110 du 11 Août 2016 relatif à la modification des règles applicables à l'évaluation environnementale des projets, plans et programmes.

Ainsi, les projets ne sont plus précédés d'une étude d'impact, mais ceux « *qui, par leur nature, leur dimension ou leur localisation, sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement ou la santé humaine font l'objet d'une évaluation environnementale* »¹⁸.

I.2 Le champ d'application des projets soumis à évaluation environnementale

Le projet doit être traité dans son intégralité, et ne peut être décomposé en plusieurs parties. Le projet doit faire l'objet d'une seule et unique évaluation environnementale.

Afin de savoir si un projet est soumis à une évaluation environnementale, il faut se référer à l'annexe de l'article R.122-2 qui détermine deux catégories, selon des seuils, la troisième est implicite. Cette prise d'information est à effectuer antérieurement au dépôt de la demande de PA. En fonction de ces seuils, soit le projet est obligatoirement soumis à une évaluation environnementale, soit le projet est soumis à une étude au cas par cas, soit, s'il est en dessous des seuils mentionnés, il est dispensé d'évaluation. La nomenclature comporte, depuis le décret d'application de l'ordonnance du 3 Août 2016, 48 rubriques. Ce tableau a été élaboré suite au décret n° 2011-2019 du 29 Décembre 2011 réformant les études d'impact de projets de travaux, d'ouvrages ou d'aménagements. Il est régulièrement modifié, la dernière modification relative à la rubrique de l'opération de lotir fait suite à un décret de 2018. Ainsi, ce décret a opéré à une distinction entre d'une part les travaux et constructions, et d'autre part les opérations d'aménagement suite aux retours d'expérience des porteurs de projets et des services de l'Etat. Un projet de lotissement peut être concerné par deux rubriques, aujourd'hui ces rubriques sont intitulées « *39. Travaux, constructions et opérations d'aménagement* », et « *47. Premiers boisements et déboisements en vue de la reconversion de sols* ». Pour les projets de lotissement soumis à ces deux rubriques, « *une évaluation environnementale est requise dès lors que le projet atteint les seuils et remplit les conditions de l'une des rubriques applicables. Dans ce cas, une seule évaluation environnementale est réalisée pour le projet* »¹⁹.

Dès lors que la totalité du projet est soumis à une étude au cas par cas, il faut remplir un formulaire cerfa de demande d'examen au cas par cas préalable à la réalisation éventuelle d'une évaluation environnementale. Les modalités de traitement de cette demande sont décrites à l'article R.122-3 du Code de l'environnement. La demande est effectuée par le maître d'ouvrage, et est envoyée à l'autorité environnementale qui en accuse réception. A compter de la réception du formulaire complet, l'autorité environnementale dispose d'un délai de trente-cinq jours pour y répondre. Elle informe le maître d'ouvrage de sa décision motivée de soumettre le projet à une évaluation environnementale ou non. A défaut de réponse après ces trente-cinq jours le projet est soumis obligatoirement à évaluation. L'autorité environnementale prend sa décision en fonction

¹⁸ Article L.122-1 du Code de l'environnement.

¹⁹ Article R.122-2 IV du Code de l'environnement.

critères de l'annexe III de la directive 2011/92/UE, et des mesures envisagées par le maître d'ouvrage afin d'éviter ou de réduire les effets négatifs sur l'environnement et la santé humaine. Si après une étude au cas par cas, l'autorité environnementale décide de ne pas soumettre le projet à une évaluation environnementale, « *l'autorité compétente vérifie au stade de l'autorisation que le projet présenté correspond aux caractéristiques et mesures qui ont justifié la décision de ne pas le soumettre à évaluation environnementale* »²⁰.

Le maître d'ouvrage peut contester la décision de l'autorité environnementale rendue après l'examen au cas par cas au travers d'un recours administratif. Il formule ainsi un recours hiérarchique ou gracieux contre l'autorité environnementale dans le but qu'elle revoit et annule sa première décision. Ce recours doit être formulé dans un délai de deux mois suivant la notification, ou la publication de la décision. Il a pour effet de suspendre le délai du recours contentieux qui redémarre au moment du rejet par l'administration. L'autorité environnementale doit répondre à ce recours dans les deux mois, à défaut de réponse, le recours est réputé avoir fait l'objet d'un rejet tacite. Un refus peut faire l'objet d'un recours contentieux devant le tribunal administratif. En cas de refus tacite, le recours doit être formulé dans un délai de deux mois à compter de la notification de la décision initiale, ou en cas de rejet explicite de deux mois à compter du rejet du recours. Au préalable, le recours administratif est obligatoire sous peine d'irrecevabilité du recours contentieux.

I.3 L'étude d'impact

L'étude d'impact ou la décision de dispense de l'autorité environnementale est jointe à la demande de permis d'aménager.

L'étude d'impact doit aider le maître d'ouvrage à produire un projet respectueux de l'environnement à l'aide des diverses mesures ERC. A l'article L.122-1, l'étude d'impact est définie comme le rapport d'évaluation des incidences sur l'environnement. Elle doit comporter un volet naturel, par conséquent, une analyse du milieu naturel est effectuée afin de réaliser un inventaire de la faune et de la flore présentes sur le lieu du projet, et ainsi recenser les espèces protégées constituant des enjeux de conservation. En collectant un ensemble d'informations sur site, un état initial de l'environnement peut être dressé. L'article R.122-5 qui décrit le contenu des études d'impact précise que l'analyse de l'état initial et des milieux susceptibles d'être affectés doivent tenir compte de « *la population, la faune et la flore, les habitats naturels, les sites et paysages, les biens matériels, les continuités écologiques [...], les équilibres biologiques, les facteurs climatiques, le patrimoine culturel et archéologique, le sol, l'eau, l'air, le bruit, les espaces naturels, agricoles, forestiers, maritimes ou de loisirs, ainsi que les interrelations entre ces éléments* ». Sont étudiés les aspects relatifs aux besoins en énergie, aux effets sur le milieu

²⁰ Article R.122-3 V du Code de l'environnement.

naturel, aux effets sur les eaux, à l'impact sur le contexte socio-économique, aux effets sur la propriété foncière, sur l'ambiance sonore, sur la circulation locale, sur la sécurité des usagers, sur la qualité de l'air, sur le paysage local. Une identification des sensibilités des espèces vis-à-vis du projet est effectuée. Des mesures d'évitement et réductions peuvent donc être établies en ayant connaissances de tous ces éléments. Si des impacts résiduels significatifs persistent malgré la mise en place des mesures précitées, une proposition de mesures compensatoires est effectuée.

Dans ce volet naturel, apparaît un état actuel de la biodiversité, appelé scénario de référence, ainsi que son évolution dans deux hypothèses, l'une, en l'absence de mise en œuvre du projet et l'autre en cas de réalisation du projet de lotissement. Les espèces et habitats naturels sont hiérarchisés selon leur enjeu local de conservation. Ce dernier est généralement décrit selon six critères : majeur, fort, modéré, faible, très faible et nul. L'évaluation de l'enjeu local de conservation est fonction de critères scientifiques comme la vulnérabilité biologique, le statut biologique, les menaces qui pèsent sur l'espèce ou l'habitat. Une analyse des incidences négatives et positives du projet est faite à court, moyen, et long terme. Les différents impacts du projet sont hiérarchisés en fonction de leur importance. A partir de cette hiérarchisation, des mesures d'atténuation (d'évitement et/ou de réduction) peuvent être mises en place. Toutes ces mesures doivent être justifiées au regard de leurs effets sur les espèces et leurs habitats. Le bureau d'études fait part au maître d'ouvrage de l'ensemble de ces mesures, afin de discuter de leur faisabilité, tant du point de vue technique que financier. Les incidences brutes sont celles qui sont présentes en l'absence de mesures d'évitement et de réduction. Dès que les mesures d'atténuation sont validées par le maître d'ouvrage, les incidences résiduelles peuvent être étudiées. Par la suite, s'il persiste toujours des incidences résiduelles significatives non réductibles, des mesures de nature compensatoire pourront être proposées, toujours en concertation avec le maître d'ouvrage. Ces différentes mesures mises en place permettent de répondre à la doctrine *Eviter/Réduire/Compenser* pour l'élaboration des études d'impact. Ce triptyque est décrit à l'article L.122-3, il répond à l'objectif de prévenir l'action à la source du problème, comme le préconise la charte environnementale de 2005. Les mesures d'évitement sont celles à privilégier en premier lieu, comme son nom l'indique, ces mesures visent à éviter les impacts du projet. Elles correspondent généralement à une modification de son emprise. Les mesures de réduction visent à diminuer au maximum les impacts. Elles peuvent porter sur une adaptation et une limitation de l'éclairage nocturne, une limitation du risque de pollution pendant les travaux, une adaptation du calendrier des travaux en évitant les périodes de reproduction. Les mesures de compensation ne sont à mettre en œuvre qu'en dernier recours. Elles sont adoptées lorsque des incidences résiduelles persistent alors que les mesures d'évitement, et de réduction ont été mises en place. Ces mesures doivent apporter une plus-value pour la biodiversité.

La notion de continuité écologique est un élément important à prendre en compte. Il est nécessaire d'identifier les principales connexions entre les entités écologiques existantes afin de maintenir ces corridors écologiques, que ce soit entre des espaces naturels ou au niveau de cours d'eau, en cohérence avec la trame verte et bleue (TVB) existante, en tenant compte des facultés de déplacement des différentes espèces et de la dynamique des habitats.

La démarche de l'étude d'impact est qualifiée de continue, progressive, sélective et itérative. Elle possède un caractère continu puisqu'elle doit couvrir l'ensemble des étapes du projet, progressive en raison de l'accroissement de la précision des mesures mises en place au fur et à mesure de l'avancement du projet. Le caractère sélectif résulte de la mise en œuvre de mesures sélectionnées en accord avec les enjeux environnementaux. L'étude d'impact représente une démarche itérative puisque des itérations sont effectuées à chaque fois qu'un nouveau problème est identifié conduisant ainsi à des aller-retours entre localisation, évaluation des enjeux et des effets, approfondissements et concertations avec le maître d'ouvrage, notamment en vue de la réalisation technique et financière. De plus, l'étude doit être proportionnée « à la sensibilité environnementale de la zone susceptible d'être affectée par le projet, à l'importance et la nature des travaux, installations, ouvrages, [...] et à leurs incidences prévisibles sur l'environnement ou la santé humaine »²¹.

L'analyse des incidences doit tenir compte des enjeux environnementaux recensés lors de l'étude de l'état initial et de leur hiérarchisation. Une incidence est la rencontre d'un effet et d'un enjeu. Si l'enjeu est faible, l'incidence le sera également, et inversement.

L'évaluation environnementale à travers l'étude d'impact est amenée à déterminer la nature, l'intensité, la durée des impacts négatifs ou positifs du projet.

L'élaboration de l'étude d'impact doit aider l'autorité compétente à délivrer l'autorisation à prendre une décision concernant cette délivrance au regard de tous les éléments compris dans cette étude d'impact, et à informer le public.

I.4 Les règles supplémentaires à prendre en compte

Les projets doivent répondre à un certain nombre de critères en fonction de sa localisation et de ses caractéristiques. Ainsi, s'ils affectent un site Natura 2000, un dossier d'évaluation des incidences devra être dressé (**I.4.1**), une dérogation devra être obtenue si une atteinte est portée aux espèces protégées, (**I.4.3**) et de plus, s'ils portent atteinte à la ressource en eau et aux milieux aquatiques, le projet devra se soumettre au dossier « Loi sur l'Eau » (**I.4.2**).

²¹ Article R.122-5 du Code de l'environnement.

I.4.1 Dossier d'évaluation des incidences Natura 2000

Cet inventaire européen est codifié dans le Code de l'urbanisme. Ces sites ont été mis en place par les directives européenne "Habitats"²² et "Oiseaux"²³ qui visent à soumettre à une évaluation des incidences, les plans et projets portant atteinte à un ou des sites Natura 2000. Ils comportent des zones spéciales de conservation (ZSC) et des sites d'intérêts communautaires (SIC), ainsi que des zones de protection spéciale (ZPS). Le but est d'assurer la survie à long terme d'espèces de faune et de flore, et d'habitats particulièrement menacés et à forts enjeux de conservation. Ainsi, si un projet tend à impacter ces zones, il est soumis à cette évaluation. Il y a un objectif de préservation de la diversité biologique, du patrimoine naturel, de la prise en compte des exigences économiques, sociales et culturelles, ainsi que des particularités régionales. Tout comme l'étude d'impact, le maître d'ouvrage a la responsabilité de ce rapport. La demande d'examen au cas par cas tient lieu d'évaluation des incidences s'il s'avère qu'à la réponse de cette demande le projet en question ne porte pas atteinte à un ou plusieurs sites Natura 2000. En revanche, si le projet relève d'une évaluation obligatoire, ou si après cet examen au cas par cas, il s'avère que le projet est susceptible d'avoir des effets néfastes sur un site, le maître d'ouvrage doit alors réaliser une évaluation des incidences qu'il confiera à un bureau d'études. L'étude d'impact peut remplacer l'évaluation des incidences si elle contient les éléments nécessaires à la réalisation de cette évaluation.

I.4.2 Dossier « Loi sur l'Eau »

*« L'eau fait partie du patrimoine commun de la nation. Sa protection, sa mise en valeur et le développement de la ressource utilisable, dans le respect des équilibres naturels, sont d'intérêt général »*²⁴. Il s'agit d'une ressource naturelle à protéger qualitativement et quantitativement.

En France, il y a eu trois principales lois sur l'eau. La première en 1964²⁵ institue le cadre juridique de la lutte contre la pollution des eaux. Celle de 1992²⁶ évoque la nécessité d'une gestion équilibrée de la ressource. Le caractère d'intérêt général de sa protection a été affirmé à travers cette loi. C'est cette loi qui a mis en place pour tous les IOTA réalisés à des fins non domestiques, un régime unique de déclaration ou d'autorisation. Enfin, la loi de 2006²⁷ réaffirme les principes de la loi de 1992 et énonce notamment l'usage prioritaire de l'eau pour la

²² Directive 92/43/CEE du conseil du 21 Mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages.

²³ Directive 79/409/CEE du Conseil du 2 Avril 1979 concernant la conservation des oiseaux sauvages modifiée par la directive 2009/147/CEE du parlement européen et du conseil du 30 Novembre 2009.

²⁴ Article L.210-1 du Code de l'environnement.

²⁵ Loi n° 64-1245 du 16 Décembre 1964 relative au régime et à la répartition des eaux et à la lutte contre leur pollution.

²⁶ Loi n° 92-3 du 3 Janvier 1992 sur l'eau.

²⁷ Loi n° 2006-1772 du 30 Décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques.

consommation humaine et l'accès à cette ressource pour tous.

Un projet de lotissement fait partie de ces IOTA et peut donc faire l'objet d'une étude d'incidences environnementales au titre de la législation sur l'eau si ce dernier porte atteinte à la ressource en eau, au milieu aquatique, à l'écoulement, au niveau ou à la qualité des eaux. Un dossier d'autorisation ou de déclaration au titre de la loi sur l'eau doit être déposé suivant l'importance de leurs effets sur les eaux.

Selon la nomenclature Eau définie à l'article R.214-1, les IOTA correspondant à une ou plusieurs rubriques font partie de trois catégories possibles. Si le projet n'a qu'un impact minime sur la ressource en eau, en ayant des caractéristiques inférieures aux seuils présents dans la nomenclature, il est dispensé de dossier. Si le projet rentre dans la catégorie de la déclaration, elle doit être faite auprès de l'administration. Le projet ne présente pas d'importants dangers mais doit respecter des prescriptions. Enfin, s'il correspond à la catégorie d'autorisation en raison de son impact important sur la ressource, un dossier de demande d'autorisation doit être élaboré, il fera l'objet d'une enquête publique et aboutira à la délivrance d'un arrêté préfectoral.

Ce sont des bureaux d'études qui élaborent ces dossiers. Ils sont ensuite instruits par la police de l'eau. Le dossier de déclaration est joint à l'étude d'impact. Cette dernière peut tenir lieu de dossier de déclaration si elle contient les informations demandées. Doit être joint à l'autorisation une étude d'impact ou une étude d'incidence environnementale, dans le cas où projet est soumis à évaluation environnementale, ces documents ne sont pas à fournir. Le projet ne peut commencer sans l'accord de l'administration au risque d'être passible de sanctions administratives et judiciaires.

I.4.3 Demande de dérogation d'atteinte aux espèces protégées et à leurs habitats

Certains terrains peuvent être riches en biodiversité, et un projet de lotissement peut provoquer une importante atteinte contre ces espèces végétales et animales protégées ainsi qu'à leurs habitats. Ces atteintes qui peuvent aller jusqu'à la destruction ne peuvent s'opérer que si une dérogation est accordée. Cette dérogation est à demander lorsqu'après la mise en place de la doctrine ERC, des impacts résiduels persistent sur des espèces protégées. Ainsi, le dossier d'étude d'impact sera accompagné d'une demande de dérogation.

I.5 La participation du public dans l'élaboration des projets

Le public est un acteur de la phase d'autorisation du projet de lotissement puisqu'il intervient lors de l'enquête publique. Elle s'effectue après le dépôt de la demande d'autorisation et permet d'associer le public à l'élaboration du projet de lotissement. Elle est définie à l'article L.123-1 du Code de l'environnement comme étant une procédure permettant « *d'assurer*

l'information et la participation du public ainsi que la prise en compte des intérêts des tiers lors de l'élaboration des décisions susceptibles d'affecter l'environnement [...]. Les observations et propositions parvenues pendant le délai de l'enquête sont prises en considération par le maître d'ouvrage et par l'autorité compétente pour prendre la décision ». Elle doit contribuer à apporter une plus grande légitimité au projet. La loi Grenelle II a permis à l'enquête publique de devenir la procédure de participation de droit commun des évaluations environnementales. Elle est organisée par l'autorité compétente pour délivrer le PA, c'est cette même personne qui fixe la durée de l'enquête qui est au minimum de trente jours. Elle est conduite par une commission d'enquête ou un commissaire enquêteur présent dans une liste d'aptitudes, et désigné par le président du tribunal administratif saisi par l'autorité compétente en matière de permis d'aménager. Il ne doit pas avoir d'intérêt personnel. L'existence d'un intérêt à l'opération entraîne son illégalité. L'enquête peut se dérouler au travers d'une procédure dématérialisée ou être menée sur le terrain. Le public peut agir de manière dématérialisée grâce à l'ordonnance d'Août 2016, rendant ainsi cette procédure plus moderne, accessible à un plus grand nombre de personnes et moins contraignante. Ainsi, l'enquête publique de la DUP relative au Grand Paris Express en est la parfaite illustration. L'enquête publique de la DUP de la ligne 15 Sud a recueilli près de 700 observations au travers du registre à feuilles non mobiles, et par voie postale, alors que l'enquête de la DUP de la ligne 18 s'est vu dématérialisée et a recueilli près de 4 480 observations²⁸. Un dossier est mis à disposition du public afin qu'il détienne une information complète du projet, il comprend notamment l'étude d'impact et son résumé non technique, la décision prise après examen au cas par cas, l'avis de l'autorité environnementale, la référence des textes régissant l'enquête, les décisions pouvant être prises après l'enquête ainsi que la référence des autorisations nécessaires pour réaliser le projet et qui sont connues par le maître d'ouvrage. Il est consultable en ligne, sur support papier dans le(s) lieu(x) déterminé(s) dès l'ouverture de l'enquête. Le recueil des remarques du public peut se faire par voie postale, par courrier électronique, sur un registre à feuilles non mobiles dans le(s) lieu(x) indiqué(s) dans l'arrêté d'ouverture d'enquête ou par toutes autres modalités précisées dans cet arrêté. A l'issue du délai fixé dans l'arrêté, le commissaire enquêteur ou la commission d'enquête rend sous trente jours son rapport et ses conclusions motivées. Le commissaire, transmet à l'autorité compétente pour organiser l'enquête, son rapport, ses conclusions, le registre, le dossier de l'enquête. Le rapport rendu public doit recenser toutes les observations et propositions du public ainsi que les éventuelles réponses du maître d'ouvrage. Les conclusions peuvent être soit favorables, soit favorables sous réserve, soit défavorables. Elles n'ont que très peu d'influence sur la suite du déroulement du projet. En l'absence de prorogation quinquennale, il devra commencer dans un délai de cinq ans à

²⁸ Commissariat général au développement durable, « *L'enquête publique modernisée* », Janvier 2019.

compter de la décision pour laquelle l'enquête a eu lieu, c'est-à-dire la délivrance du PA, sinon une nouvelle enquête doit être menée.

I.6 L'intervention des différents acteurs tout au long de l'évaluation environnementale

Une multitude d'acteurs intervient tout au long des phases d'élaboration et d'autorisation d'un projet de lotissement soumis à une évaluation environnementale.

Tout d'abord, un lotissement ne pourrait voir le jour que si une personne est à l'initiative du projet. Il s'agit du maître d'ouvrage, c'est généralement la personne qui est propriétaire du foncier, et qui effectue la demande de PA. Il aura la charge de la réalisation de l'évaluation environnementale. D'après l'article R.122-1 du Code de l'environnement, l'étude d'impact est réalisée sous la responsabilité du maître d'ouvrage. Il sera le bénéficiaire de l'autorisation administrative. Le maître d'ouvrage n'ayant pas les compétences d'élaborer cette étude d'impact, fait appel à un bureau d'étude spécialisé en matière d'environnement, ainsi, l'article R.122-5 énonce qu' *« afin de veiller à l'exhaustivité et à la qualité de l'étude d'impact : a/ Le maître d'ouvrage s'assure que celle-ci est préparée par des experts compétents »*.

L'autorité environnementale intervient aussi dans le cadre de la décision faisant suite à la demande d'examen au cas par cas préalable à la réalisation éventuelle d'une évaluation. C'est elle qui décide si le projet est soumis à évaluation ou non, et elle donne un avis sur le dossier comprenant l'étude d'impact et la demande d'autorisation. Elle est la garante de la bonne tenue de l'évaluation. L'autorité environnementale est en règle générale le préfet de région.

Les collectivités territoriales et leurs groupements intéressés par le projet émettent aussi un avis sur le dossier comprenant l'étude d'impact et la demande d'autorisation.

Le public intervient, comme cela a été vu dans la partie précédente, au travers de l'enquête publique après le dépôt de la demande d'autorisation, lui permettant de faire valoir ses remarques. Il participe ainsi à l'élaboration du projet à travers ses observations et ses propositions. Interviennent aussi dans cette procédure un commissaire enquêteur ou une commission d'enquête, et le président du tribunal administratif.

Des réunions peuvent avoir lieu préalablement au dépôt de la demande du dossier du permis entre différents services et le maître d'ouvrage, afin notamment de prendre en compte leurs avis, ce qui peut amener à une modification du projet dans un but d'assurer la délivrance du PA. Ainsi, peuvent participer à ces réunions, le préfet, le maire, le bureau d'études en charge de la rédaction de l'étude d'impact et du dossier d'évaluation des incidences Natura 2000, des services de l'Etat (la DDT(M), la DREAL...), les services de police d'eau en cas de dossier loi sur l'eau, le géomètre-expert, l'architecte. Lors de réunions avec la DDT(M) et/ou la DREAL, ces dernières peuvent suggérer différents services à consulter pour avis. Par exemple, dans le sud de la France,

II Les règles régissant la vie du lotissement

Un lotissement peut posséder ses propres règles, elles sont alors contenues dans des documents spécifiques (II.1) ayant fait l'objet de nombreuses modifications législatives et de nombreux cas de jurisprudence (II.2).

II.1 La définition d'un point de vue législatif et réglementaire

Les règles du lotissement dépendent essentiellement de deux types de documents, le cahier des charges (II.1.1) et le règlement (II.1.2). Les statuts de l'ASL peuvent aussi intervenir dans la vie du lotissement.

II.1.1 Le cahier des charges

Le cahier des charges est un document, a priori contractuel, régi par le droit privé et rédigé par le lotisseur. Il définit les droits et obligations de chacun des colotis. Il régit la vie en collectivité, entre les colotis, mais aussi entre les colotis et le lotisseur. C'est un contrat de droit privé fixant les règles internes au lotissement. Il a été rendu obligatoire par les lois Cornudet du 14 mars 1919 et du 19 juillet 1924 qui ont soumis les lotissements à autorisation préalable afin de permettre un contrôle de l'utilisation du sol de la part de l'administration. Il devait accompagner la demande de lotir. L'autorité administrative avait l'obligation de l'approuver. Avant 1919, le cahier des charges n'avait donc aucune valeur réglementaire. Ces lois ont mis en place le projet d'aménagement, d'embellissement et d'extension (PAEE) auquel les projets de lotissement devaient se conformer. Des décrets du 31 Décembre 1958²⁹ et du 28 Juillet 1959³⁰ instituent le règlement dans le cadre de vie du lotissement, cela insinue donc que le cahier des charges n'a plus vocation à recueillir des règles d'urbanisme. Depuis 1959, ce document n'est plus obligatoire. Le décret d'application précisait que le dossier de lotissement approuvé devait être accompagné d'« *un exemplaire du cahier des charges, s'il en existe un* ». Il a longtemps été le seul document jusqu'à cette date. Cependant, l'absence d'obligation de le soumettre à approbation du préfet a été stipulée dans les textes lors d'un décret en 1977³¹. Ainsi, dès le 1^{er} Janvier 1978, était inscrit à l'ancien article R.315-9 du Code de l'urbanisme « *ce document contractuel ainsi que les statuts de l'association syndicale ne sont pas soumis à l'approbation de l'autorité compétente* ». Il n'a donc plus à être approuvé par le préfet mais peut toutefois encore être joint à la demande pour information. S'il est approuvé, il aura en plus d'une valeur contractuelle, une valeur réglementaire. Sans approbation, il n'est que contractuel, mais comporte des clauses de nature

²⁹ Décret n° 58-1466 du 31 Décembre 1958 relatif aux lotissements.

³⁰ Décret n° 59-898 du 28 Juillet 1959 fixant en application du décret 58-1466 relatif aux demandes de lotissement, les formes et délais d'instruction des demandes d'autorisation de lotissements.

³¹ Décret n° 77-860 du 26 Juillet 1977 modifiant le Code de l'urbanisme et relatif aux lotissements.

réglementaire. Les cahiers des charges approuvés sont ceux élaborés avant 1978, ils étaient aussi bien opposables aux colotis entre eux qu'à l'administration. Les cahiers des charges non approuvés ne sont opposables qu'entre les colotis, mais pas au regard des demandes d'urbanisme, ainsi elles ne peuvent être refusées sur un motif de non compatibilité avec les dispositions du cahier des charges.

Il n'est pas pris en considération lors des délivrances de permis de construire par l'autorité compétente. Le cahier des charges possède un caractère hybride puisqu'il a une nature contractuelle de droit privé mais a aussi une portée réglementaire.

II.1.2 Le règlement

Le règlement est un document à caractère réglementaire. Il fixe les règles d'utilisation du sol. Les décrets de 1958 et 1959, mettant en place le règlement, ont établi une distinction entre cahier des charges et règlement. Ainsi, est stipulé à l'article 6 du décret d'application que le dossier de lotissement approuvé doit comporter entre autres « *un règlement fixant les règles et servitudes d'intérêt général imposées dans le lotissement et concernant notamment les caractères et la nature des constructions à édifier, la tenue des propriétés, les plantations et les clôtures* ». Cette distinction a été confirmée quelques années plus tard par le décret de 1977. L'administration ne pouvait alors exercer son contrôle plus que sur le règlement. Approuvé par l'autorité administrative, il a valeur de dispositions d'urbanisme en complément du document d'urbanisme avec lequel il doit être compatible. Il peut apporter des précisions au sein du périmètre sur les règles d'urbanisme présentes dans les documents en vigueur. Il a été obligatoire de 1958 à 1977, il est aujourd'hui facultatif et provisoire puisqu'il est prévu qu'il devienne caduc dix ans après la délivrance de l'autorisation de lotir. Cette notion est représentée dans l'article R.442-6 du Code de l'urbanisme qui précise que le dossier de demande peut comporter « *un projet de règlement, s'il est envisagé d'apporter des compléments aux règles d'urbanisme en vigueur* ». Il peut être joint à la demande de permis d'aménager, et sera alors opposable aux permis de construire.

II.2 Les modifications apportées par les deux dernières lois

Les trois principaux articles régissant les documents du lotissement sont les articles L.442-9 à L.442-11 du Code de l'urbanisme. Ces articles ont été modifiés au cours du temps, notamment par les lois ALUR (II.2.1) et ELAN (II.2.2), respectivement en 2014 et 2018. Cependant, ces dernières comportent des points clés à clarifier. De nombreux problèmes ont causé des cas de jurisprudence quant à la double nature juridique des cahiers des charges (II.2.3). En effet, ils

détiennent de manière perpétuelle une valeur contractuelle³², mais peuvent posséder une valeur réglementaire soit à la suite d'une approbation préfectorale³³, soit par le contenu de nature réglementaire de certaines dispositions.

II.2.1 Les changements issus de la loi ALUR

La loi ALUR³⁴ (loi pour l'Accès au Logement et un Urbanisme Rénové) a été adoptée le 24 Mars 2014, publiée au journal officiel le 26 Mars, est entrée en vigueur le 27 Mars. Les principales mesures affectant les lotissements sont regroupées dans une section intitulée « *Mobiliser les terrains issus du lotissement* ».

La loi est intervenue pour tenter de supprimer, ou en tout cas réduire, les lotissements échappant au droit commun de l'urbanisme. Le gouvernement a un objectif de densification du tissu urbain existant afin de résoudre les problèmes de manque de logements. Pourtant les règles des lotissements peuvent limiter les possibilités de construire, plus contraignantes que les documents d'urbanisme. Ces règles peuvent porter sur la taille minimale de parcelles constructibles, l'implantation par rapport aux limites séparatives, le stationnement... C'est pour cette raison que la loi ALUR a vocation à permettre une densification dans les lotissements en facilitant les subdivisions de lots, et la mise en concordance des documents avec le PLU.

II.2.1.1 Article L.442-10 du Code de l'urbanisme

L'évolution du lotissement passe par la modification des documents pour permettre entre autres une densification en subdivisant les lots.

Cependant, cette évolution est restreinte par la majorité qualifiée de l'article L.442-10³⁵ du Code de l'urbanisme, nécessaire pour permettre la modification des documents du lotissement. Cette majorité requise était « *les deux tiers des propriétaires détenant ensemble les trois quarts au moins de la superficie d'un lotissement ou les trois quarts des propriétaires détenant au moins les deux tiers de cette superficie* ». Elle a été mise en place à l'article 38 de la loi du 30 Décembre 1967³⁶, et codifiée dans l'ancien article L.315-3 jusqu'en 2007, où l'article 22-III de l'ordonnance de 2005³⁷ mise en application le 1^{er} Octobre 2007, l'a abrogé. Elle est entrée en vigueur pour, entre autres, annuler un arrêt de la plus haute juridiction de l'ordre administratif qui avait établi que la modification d'un cahier des charges approuvé devait se faire « *par l'ensemble des propriétaires intéressés, c'est-à-dire par les acquéreurs de lots ainsi que par le ou les lotisseurs,*

³² Cass. Civ. 3^e, 31 Mars 2010, n° 09-10024.

³³ CE, 10 Février 1992, n° 91967.

³⁴ Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové.

³⁵ Annexe n°2

³⁶ Loi n° 67-1253 du 30 Décembre 1967 d'orientation foncière.

³⁷ Ordonnance n°2005-1527 du 8 Décembre 2005 relative au permis de construire et aux autorisations d'urbanisme.

tant que l'opération de lotissement n'était pas achevée »³⁸. L'étude d'impact³⁹ évoque que « *ces conditions de majorité qualifiée s'avèrent difficiles à remplir* ». Cette mise en place a comme objectif d'éviter une cristallisation des règles d'urbanisme. La majorité à atteindre est perçue comme un frein à l'évolution des lotissements. Cette étude d'impact évoque la démarche bimby, et le fait d'utiliser des terrains du lotissement pour y construire dessus. Cette démarche permet de densifier un secteur déjà équipé. Elle est cependant très difficile à mettre en œuvre car les règles d'urbanisme contenues dans les documents du lotissement ne permettent pas une telle densification. De plus, il y a la nécessité de recueillir l'accord des colotis. La loi ALUR cherche à modifier les règles applicables aux lotissements dans un but de permettre l'application de la démarche bimby.

Afin de lutter contre ces constats, la loi ALUR a modifié l'article L.442-10, à travers l'article 159-II, en abaissant la majorité qualifiée à « *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* ». Cette modification a été effectuée dans un objectif de densifier. Elle permet ainsi de prendre en compte l'intérêt des colotis souhaitant valoriser leur terrain en cédant une partie, de permettre une densification du tissu urbain existant, de permettre à un propriétaire de bénéficier de l'argent de la subdivision de son terrain, cela permet aussi de construire pour son compte, dans son terrain. La modification doit être compatible avec les documents d'urbanisme.

De plus, avant la loi ALUR, les documents sujets à cette modification étaient « *règlement et [...] cahier des charges relatifs à ce lotissement* ». Un doute subsistait si les cahiers des charges non approuvés pouvaient être modifiés. La loi est venue clarifier ce sujet en précisant qu'étaient sujets à la modification « *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* ». L'administration détient un pouvoir discrétionnaire puisque même avec l'accord des colotis, elle peut ne pas autoriser la modification. Les colotis peuvent la demander sur proposition d'un ou plusieurs colotis et avec leur accord à la majorité qualifiée, ou l'accepter sur proposition de l'administration. Dans ce texte, il y a soit un pouvoir de proposition, soit un pouvoir de ratification des colotis. La modification peut porter par exemple sur le changement de périmètre de l'opération, la destination des lots, l'implantation, le nombre de construction pouvant être réalisées... Les opérations de subdivisions non soumises aux modifications des articles L.442-10 et L.442-11 et issues d'un lotissement soumis à PA, sont codifiées à l'article R.442-21, elles concernent les opérations de détachement-rattachement, et les subdivisions de lots n'entraînant pas la création d'un nombre de lots

³⁸ CE, 22 Octobre 1965, n° 59886.

³⁹ Le projet de loi a fait l'objet d'une étude d'impact, en date du 25 Juin 2013. Les différentes réflexions amenées par ce projet de loi sont regroupées dans une section nommée « *Mobiliser les terrains issus du lotissement* ».

supérieurs à ceux autorisés, avec une attestation de l'accord du lotisseur et ayant fait l'objet d'une DP, PA, ou permis valant division. Par conséquent, les subdivisions de lots générant un nombre de lots supérieurs à ceux autorisés nécessitent une modification avec la majorité qualifiée des colotis. A été aussi rajouté un alinéa suite à l'amendement n° CE916 rect. évoquant les possibles modifications votées par les colotis à la majorité qualifiée. Ainsi, ces modifications ne concernent que les parties privatives, et non les parties communes. Auparavant, les modifications relatives aux parties communes nécessitaient de recueillir l'ancienne majorité qualifiée de l'article L.442-10.

II.2.1.2 Article L.442-11 du Code de l'urbanisme

Au vu de ce même objectif de densité, l'article L.442-11⁴⁰ du Code de l'urbanisme permet de mettre à jour les règles du lotissement avec le plan local d'urbanisme approuvé postérieurement à la création du lotissement. Cela permet ainsi de profiter des nouvelles règles de constructibilité propices à une densification, sans que ces modifications soient soumises aux votes des colotis, puisque l'administration possède un pouvoir discrétionnaire quant à cette mise en concordance. Seule la personne publique peut intervenir, c'est elle qui juge de l'utilité de cette mise en concordance. Elle s'effectue après enquête publique et délibération du conseil municipal. L'enquête publique permet ainsi d'intégrer les colotis dans le processus de modification mis en place par la personne publique. Elle garde toujours le dernier mot, en effet les conclusions du commissaire enquêteur ne sont pas obligatoirement prises en compte par la personne publique pour modifier des éléments.

Cette idée trouve ses prémices dans le décret du 31 Décembre 1958, où l'article 10 précisait que les cahiers des charges « *créés antérieurement à l'approbation d'un plan d'urbanisme peuvent, en vue de permettre d'y édifier des constructions conformes audit plan, être modifiés par arrêté du préfet pris après enquête publique et avis de la commission départementale d'urbanisme et du conseil municipal* ». Elle a été reprise à l'article 39 de la loi du 30 Décembre 1967, et codifiée à l'ancien article L.315-4.

Cependant, cette pratique est très peu utilisée, et les lotissements ne peuvent pas profiter pleinement de tout le potentiel de constructibilité qui s'offre à eux. En effet, l'étude d'impact précise « *qu'une incertitude juridique pèse sur la possibilité de mettre en concordance les dispositions des cahiers des charges de lotissement avec les dispositions du document d'urbanisme, dès lors que ces dispositions sont issues d'un cahier des charges non approuvé par l'autorité administrative* ».

⁴⁰ Annexe n°3

Là aussi, la loi est venue apporter des précisions quant à la bonne application des textes concernant les documents du lotissement. Ainsi, il a été rajouté : « *le règlement et le cahier des charges, qu'il soit approuvé ou non approuvé* ». Cette modification possède un plus grand champ d'application que celle permise au regard de l'article L.442-10 vu précédemment, puisqu'elle prend aussi en compte les dispositions non réglementaires des cahiers des charges non approuvés. Cependant, il existe une limite à cette règle puisque « *seules les clauses d'urbanisme pourront être mises en concordance. En effet, lors des débats parlementaires, la ministre de l'Egalité 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* »⁴¹. Reste à déterminer les dispositions qui ont vocation à avoir une portée urbanistique.

II.2.1.3 Article L.442-9 du Code de l'urbanisme

L'article L.442-9⁴² du Code de l'urbanisme a aussi été modifié, par l'article 159-I de la loi, toujours en vue de faciliter une éventuelle densification. La loi n'a pas modifié le but premier de cet article, qui repose sur la caducité des documents du lotissement dix ans après la délivrance de l'autorisation de lotir. Ce principe de caducité est entré en vigueur en 1986⁴³, et codifié à l'ancien article L.315-2-1 jusqu'en 2007. Cependant, la loi ALUR a notamment rajouté trois alinéas à cet article concernant les clauses de nature non réglementaire d'un cahier des charges non approuvé « *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* » qui seront caduques 5 ans après l'entrée en vigueur de cette loi, soit le 26 Mars 2019. Elles pourront toutefois être maintenues si elles font l'objet d'une publication au bureau des hypothèques, avant cette date, et avec l'accord des colotis selon la majorité de l'article L.442-10. Ces trois alinéas ont fait l'objet de désaccords entre l'Assemblée nationale et le Sénat lors des navettes parlementaires. En effet, le sénat a supprimé ces alinéas, lors de la première et deuxième lecture, respectivement les 26 Octobre 2013, et 31 Janvier 2014. Ces nouvelles dispositions sont intervenues afin qu'un projet de travaux/construction ne puisse se heurter indéfiniment à des règles d'urbanisme de droit privé contenues dans un cahier des charges approuvé, empêchant ce projet. Ce type de règles n'était pas pris en compte auparavant dans d'autres textes. Cependant, les règles de droit privé contenues dans un cahier des charges non approuvé ne peuvent être modifiées que par les colotis, du fait de

⁴¹ E. ASIKA, B. PERRINEAU, « *Les perspectives d'évolution des cahiers des charges de lotissement, après l'arrêt Commune de Saint-Jean-de-Monts* », 2013.

⁴² Annexe n°1

⁴³ Article 8 de la loi n°86-13 du 6 Janvier 1986 relative à diverses simplifications administratives en matière d'urbanisme et à diverses dispositions concernant le bâtiment.

son caractère contractuel. L'auteur de ces dispositions résultant de l'amendement n°1097⁴⁴ (puis de l'amendement n° CE604 suite à la suppression par le Sénat de l'amendement n°1097) précise dans l'exposé de l'amendement qu'« *il en demeure pas moins que le législateur peut tout en respectant le principe de la liberté contractuelle, en limiter les effets dans la mesure où cette atteinte serait justifiée par un motif d'intérêt général. Il convient donc de trouver un équilibre entre, d'une part, le respect de la liberté contractuelle, et d'autre part, la nécessaire évolution de l'urbanisation des lotissements, urbanisation qui contribue au développement de l'offre de logement. Cet équilibre pourrait être réalisé en imposant la publicité des cahiers des charges des lotissements non approuvés lorsque les colotis souhaitent un maintien des clauses, ayant pour effet de limiter le droit à construire, contenu dans le cahier des charge non approuvé* ». Une disposition ayant ce même principe, à savoir le fait de ne rendre opposable que les règles d'urbanisme des cahiers des charges faisant l'objet d'une publication au bureau des hypothèques, était présente dans l'article 23 de la proposition de loi de simplification des normes applicables aux collectivités locales en 2011. Néanmoins, elle fut supprimée suite aux remarques du Conseil d'Etat stipulant le caractère contraire au principe constitutionnel, en raison de l'atteinte causée à la liberté contractuelle. Cette disposition peut concerner d'anciens cahiers des charges non approuvés élaborés avant les lois Cornudet et dont la mise en conformité avec le PLU pourra être demandée. L'alinéa premier a été modifié afin de préciser les documents sujets à la caducité, ce sont ainsi « *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* ». Cependant, seules les règles d'urbanisme d'un cahier des charges approuvé deviennent caduques, comme le précise une réponse ministérielle : « *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* »⁴⁵, et les dispositions de cet article « *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* ». A cet article comme à l'article L.442-10, il n'est pas précisé la différence qui réside entre les clauses de nature réglementaire et celles qui ne le sont pas dans les cahiers des charges non approuvés. Néanmoins, celles non réglementaires n'ont pas vocation à contenir des dispositions d'urbanisme relatives à la constructibilité.

Le deuxième alinéa a lui aussi été modifié, maintenant ainsi la caducité décennale malgré la volonté des colotis. Auparavant, les colotis pouvaient échapper à cette caducité à l'ancienne majorité définie à l'article L.442-10. Pour obtenir la caducité de ces règles, il fallait néanmoins

⁴⁴ Amendement n°1097, modifiant l'article 75, en date du 6 Septembre 2013, présenté lors de la première lecture à l'assemblée nationale, le 13 Septembre, par Madame Audrey LINKENHELD, députée et rapporteure.

⁴⁵ QE n° 85276 de Madame Marie-Hélène FABRE publiée au JO le 14 Juillet 2015, réponse du ministère du logement et habitat durable publiée au JO le 13 Septembre 2016.

l'accomplissement d'une enquête publique, et d'une décision expresse de l'administration, ce qui était restrictif. Cette mesure était un frein à l'évolution des lotissements puisque la possibilité de remplacer après dix ans les règles du lotissement par celles du PLU était restreinte. Toutefois cette mesure était très peu mise en œuvre. Désormais, le règlement et le cahier des charges approuvé ou les dispositions non réglementaires des cahiers des charges non approuvés deviennent ainsi automatiquement caducs. Cela permet donc de se défaire des règles du lotissement après une date fixée, rendant possible une densification que les anciennes règles ne pouvaient autoriser.

Cette disposition permet de rendre caduques des règles d'urbanisme des cahiers des charges approuvés depuis plus de dix ans et qui ont été auparavant maintenues par l'accord des colotis. Ces deux dernières modifications, à savoir la précision des documents sujets à la caducité décennale, et la caducité automatique, font l'objet d'un amendement⁴⁶ dont les auteurs ont stipulé dans l'exposé qu'« *une abrogation des règles d'urbanisme des lotissements serait plus pertinente, tant du point de vue des colotis, empêchés dans leurs projets d'extension ou de démolition/reconstruction, que de la municipalité qui souhaite accompagner l'évolution du bâti au regard des exigences du développement durable et de la limitation de la consommation de foncier. L'esprit du présent projet de loi en serait conforté au regard de la volonté qu'il porte de mobiliser les terrains issus du lotissement* ».

II.2.2 Les changements issus de la loi ELAN

La loi ELAN⁴⁷ (Evolution du Logement, de l'Aménagement et du Numérique) a été adoptée le 23 Novembre 2018, publiée au journal officiel le 24 Novembre, et entrée en vigueur le 25 pour la plupart des règles ne prévoyant pas d'application différée. L'objectif principal du gouvernement à travers les 234 articles de cette loi est de construire plus, mieux et moins cher.

La modification des règles relatives aux lotissements n'est pas une mesure phare de cette loi. Elle ne comporte d'ailleurs pas de section à part entière, et est apparue dans le texte au moment de la première lecture au Sénat. Les mesures de la loi concernent davantage les copropriétés, les HLM, la loi Littoral, la revitalisation des centres villes... Les nouvelles mesures affectant les documents du lotissement sont regroupées au sein des articles 47 et 48 de la loi. Elles ne concernent que des suppressions d'alinéas des articles L.442-9 et L.442-10.

L'article L.442-10 relatif aux modifications des documents, demandées ou acceptées par les colotis, s'est vu retiré l'alinéa « *Le premier alinéa ne concerne pas l'affectation des parties communes des lotissements* ». Cette suppression a été effectuée dans un objectif de densification. En effet, le fait de ne pas pouvoir effectuer des modifications sur les parties communes empêche

⁴⁶ Amendement n° CE708, modifiant l'article 75, en date du 19 Juillet 2013, présenté lors de la Commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale du 23 au 25 Juillet.

⁴⁷ Loi n°2018-1021 du 23 Novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique.

de profiter de ces terrains pour y édifier une construction, ainsi cela freinait la constructibilité au sein du lotissement. Elle résulte de deux objectifs, le premier concernant la densification en lotissement, et le deuxième de la nécessaire réhabilitation des espaces verts qui constituent des parties communes. Pourtant, lors de la loi ALUR, l'ajout de cet alinéa résultait d'une volonté manifeste. Cette suppression découle de deux amendements n° 766 rect. et 1047 rect. bis, en date du 16 Juillet 2018, et présentés lors de la séance du 18 Juillet au Sénat. Ces deux amendements rédigés par des auteurs différents, ont cependant le même objet, la suppression du deuxième alinéa. Dans l'exposé de ces amendements, il est précisé que *« l'amendement vise donc à assouplir cette règle pour que les parties communes des lotissements soient assujetties aux mêmes règles que les documents du lotissement (règlement, cahier des charges, etc) en permettant une modification à la majorité qualifiée et non à l'unanimité »*. La loi ELAN a donc supprimé ce que la loi ALUR avait mis en place.

L'article L.442-9 a lui aussi été modifié. Les trois derniers alinéas ajoutés par la loi ALUR ont été supprimés. Là encore la loi ELAN a détruit ce que la loi ALUR avait construit. La raison de leur suppression réside dans le problème de constitutionnalité déjà évoqué lors de loi ALUR, au moment de l'adoption de l'amendement modifiant cet article. Une atteinte est portée à la constitution au regard de la liberté contractuelle, et plus précisément au droit du maintien des conventions légalement formées. A l'exposé de l'amendement n° 1046 rect. bis supprimant ces dispositions, il est précisé que, en plus de cette atteinte, le maintien de ces alinéas ne peuvent perdurer du fait que *« - les colotis peuvent décider, à la majorité qualifiée, de procéder à la modification des règles internes au lotissement (art. L. 442-10 du code de l'urbanisme) ; - La commune dispose également de la possibilité de procéder la modification des documents du lotissement pour mettre en concordance les règlements et cahiers des charges au regard du PLU (art. L. 442-11 du même code) »*. De plus, concernant les règles contractuelles contraires à la constructibilité évoquées à cet article, la sénatrice et rapporteur, Madame Dominique ESTROSI SASSONE évoque lors la séance du 18 Juillet que *« le maire peut modifier les documents du lotissement lorsque ceux-ci ne sont pas compatibles avec le plan local d'urbanisme ; ils ne peuvent donc faire obstacle à l'application du PLU »*, en effet la mise en concordance évoquée à l'article L.442-11 concerne le règlement et toutes les dispositions du cahier des charges, qu'il soit approuvé ou non. Les cahiers des charges approuvés sont ceux élaborés avant la réforme de 1977, et devenus caducs avec l'entrée en vigueur de la loi ALUR. Le délai de cinq ans instauré par la loi ALUR n'a pas eu le temps de se purger, que la disposition la concernant était déjà supprimée.

Dans ce même article, il est stipulé que la caducité décennale n'a lieu que si le secteur du lotissement est couvert pas un PLU ou un document d'urbanisme en tenant lieu, même après la loi

ELAN. Or, d'après l'article L.123-19 du Code de l'urbanisme modifié par la loi ALUR, les communes qui n'ont pas transformé leur POS en PLU, ont vu leur POS frappé de caducité au 31 Décembre 2015 sauf si à cette date la procédure de révision était engagée et qu'elle s'achevait avant le 27 Mars 2017 soit trois ans après la publication de la loi ALUR. Quasiment toutes les communes sont couvertes par un PLU.

De plus, certains POS qui étaient jusqu'alors conservés, et mis en vigueur, contenaient des mesures propices à une extension des villes. Ils ont été mis en place par la loi d'orientation foncière de 1967, alors que les prémices de la lutte contre l'étalement urbain ont vu le jour avec la loi SRU de 2000.

II.2.3 Les décisions jurisprudentielles, entre précision et incompréhension

La modification et la définition de la nature juridique d'un cahier des charges ont amené à de nombreuses interrogations, et ont fait l'objet de plusieurs cas de jurisprudence. Les juridictions civiles et administratives sont intervenues face à ces différents litiges, du fait du caractère mixte des lotissements portant à la fois sur le droit de la propriété privée et mais aussi sur les aspects urbanistiques. La distinction cahier des charges/règlement qui était pourtant claire auparavant, est de plus en plus obscure. Ce procédé de coexistence de deux documents régissant le lotissement s'est développé dans une confusion grandissante. Ainsi, des cahiers des charges comportent des règles d'urbanisme posant des problèmes d'interprétation.

A l'article L.442-10, le changement de désignation des documents modifiables ont certes, rajouté des précisions, mais laisse toujours part à de nombreuses incertitudes. Notamment, il est difficile de déterminer si un cahier des charges approuvé, et devenu purement contractuel à la suite de l'écoulement du délai décennal, rentre dans la catégorie des cahiers des charges non approuvés mais contenant des clauses à caractère réglementaire afin de subir une modification au regard de l'article L.442-10. Il en est de même pour les règlements approuvés devenus caducs après dix ans. Déjà auparavant, de nombreux problèmes sont intervenus. Plusieurs théories ont été adoptées. Premièrement en 1989, le Conseil d'Etat avait jugé lors de l'arrêt *Commune de Reichstett*⁴⁸ que même si le décret du 26 Juillet 1977 avait rendu non obligatoire l'approbation du cahier des charges, cela ne privait pas le préfet de modifier ses clauses de nature réglementaire conformément à la volonté des colotis exprimée par l'obtention de la majorité qualifiée selon l'article L.442-10 (anciennement R.315-3). Il était ainsi jugé que les règles de nature réglementaire pouvaient être modifiées. Il n'était pas évoqué l'intégralité du document contractuel. Avant 2013, le principe reposait sur le fait que les règles d'urbanisme contenues dans les documents approuvés devenues caduques au regard de l'article L.442-9 (anciennement L.315-

⁴⁸ CE, 10 Mars 1989, n° 70070.

2-1) ne peuvent faire l'objet de modifications résultant des articles L.442-10 (L.315-3) et L.442-11 (L.315-4)⁴⁹ puisque les documents contenant ces règles sont devenus contractuels. Le maire peut refuser les modifications approuvées par la majorité qualifiée des colotis du fait de cette caducité décennale⁵⁰. De plus, en 2012, la Cour administrative d'appel de Nantes⁵¹ a jugé que le maire de la Commune de Saint-Jean-de-Monts n'avait pas à mettre en concordance le cahier des charges avec le POS, au nom de la liberté contractuelle, étant donné que ce document était devenu caduc après dix ans, et qu'aucune volonté des colotis n'a été exprimée, selon le deuxième alinéa de l'article L.442-9, afin de maintenir ces règles. Le cahier des charges a alors un caractère contractuel. Cependant, la commune a saisi le Conseil d'Etat afin d'annuler cette décision. Cet arrêt dénommé *Commune de Saint-Jean-de-Monts*⁵² rendu par la juridiction suprême de l'ordre administratif a censuré la décision de la Cour administrative d'appel de Nantes en énonçant que cette dernière avait commis une erreur de droit. Cet arrêt précise que les tous les documents, même contractuels peuvent être modifiés tant qu'ils permettent de les mettre en concordance avec le document d'urbanisme, et qu'aucune exception n'est prévue au pouvoir octroyé au maire de modifier les documents du lotissement, conformément à l'article L.442-11. Les dispositions en accord avec le POS ne peuvent être modifiées. Ce document contractuel continuait à exister au sein du lotissement puisqu'il régissait toujours les rapports entre colotis. Il me semble que ce texte est en parfait accord avec la loi ALUR alors même qu'elle n'était pas encore promulguée puisqu'elle a l'a été l'année suivante. En 2008, la Cour de cassation⁵³ a estimé que, les règles qui ont perdu leur caractère réglementaire et qui ne sont donc pas frappées de caducité, ne peuvent être modifiées qu'à l'unanimité des colotis.

La détermination de la nature juridique du cahier des charges est un élément important qui peut avoir de grandes répercussions, une démolition par exemple. Auparavant, lorsque le cahier des charges était soumis à l'approbation du préfet, il était approuvé dans son intégralité. La plus haute juridiction de l'ordre administratif avait décidé de juger le contenant plutôt que le contenu. L'ensemble des règles contenues dans ce document était assimilé à la valeur réglementaire ou non du cahier des charges. La nature des clauses dépendait donc de l'approbation du document. Cela a été le cas en 1983⁵⁴, où une ASL de propriétaires a assigné en justice des colotis afin d'obtenir l'annulation de leur permis de construire ne respectant pas une clause du cahier des charges soumis à approbation par un arrêté préfectoral. Cette clause stipulait que toutes constructions édifiées devaient au préalable faire l'objet d'une approbation de la part de l'ASL, et les plans

⁴⁹ CAA Nancy, 23 Décembre 1993, n° 93NC00276.

⁵⁰ CAA Marseille, 21 Octobre 2004, n° 01MA02623.

⁵¹ CAA Nantes, 15 Juin 2012, n° 10NT01321.

⁵² CE, 7 Octobre 2013, n° 361934.

⁵³ Cass. civ. 3^e, 16 Décembre 2008, n° 07-14307.

⁵⁴ CE, 6 Mai 1983, n° 22877.

d'exécution devaient être validés par un architecte. Dans cet arrêt, aucun contrôle n'a été effectué quant à la valeur réglementaire ou non de cette clause, elle a été déclarée réglementaire au regard de l'approbation du cahier des charges. Ainsi, il a été jugé l'illégalité de l'arrêté du maire délivrant le permis de construire. Ce principe ne laisse pas la place à une quelconque subjectivité ni à une interprétation de la part des juges. Cependant, cette approche possède des limites puisque l'objectif premier de ces documents est de recueillir des dispositions de nature contractuelle. Dès lors une analyse du contenu a été réalisée. C'est ainsi que, dans le cas de cahiers des charges non approuvés, lors de l'arrêt *Commune de Reichstett*⁵⁵, en 1989, suite à l'absence d'obligation d'approbation mis en place dès le 1^{er} Janvier 1978, une distinction fut effectuée entre les dispositions de nature réglementaire et celles contractuelles. Le contenu a été jugé plus que le contenant. Aujourd'hui, une analyse des différentes clauses doit être effectuée suite aux précisions apportées par la loi ALUR quant aux champs d'application des modifications. Cela impose de déterminer les clauses de nature réglementaire d'un cahier de charges non approuvé. Néanmoins, cette détermination n'est pas aisée. Les dispositions réglementaires sont celles du droit public et plus précisément des règles d'urbanisme, elles sont évoquées à l'article L.101-3 du Code de l'urbanisme. Ces règles sont celles qui régissent « *l'utilisation qui est faite du sol, en dehors des productions agricoles, notamment la localisation, la desserte, l'implantation et l'architecture des constructions* ». Une analyse au cas par cas est alors nécessaire. De cette analyse résulte la possibilité de modifier ces clauses jugées réglementaires, et d'impacter l'évolution du lotissement puisqu'une disposition jugée contractuelle ne pourra être modifiée qu'à l'unanimité, et celles jugées réglementaires pourront faire l'objet d'une caducité décennale.

Quant au règlement, il a été jugé, notamment en 2005⁵⁶, que le contenant l'emporte sur le contenu et que la caducité affecte l'ensemble du document.

Il y a une divergence de jurisprudence puisque le Conseil d'Etat et la Cour de cassation ont des avis opposés quant à la nature juridique des cahiers des charges.

Selon la Cour de cassation, le cahier des charges garde indéfiniment une valeur contractuelle, « *le cahier des charges, quelle que soit sa date, constitue un document contractuel dont les clauses engagent les colotis entre eux pour toutes les stipulations qui y sont contenues* »⁵⁷. Cela vaut aussi bien pour les cahiers des charges approuvés ou non, que pour les clauses de nature réglementaire ou non. Ainsi la démolition totale d'une construction sera exigée dès qu'elle ne sera pas conforme au cahier des charges, même si un permis de construire a été délivré et que la construction est conforme aux dispositions de la loi ALUR. L'ensemble des

⁵⁵ Cf. note n°48.

⁵⁶ Cass. civ. 3^e, 26 Janvier 2005, n° 03-15584.

⁵⁷ Cass. civ. 3^e, 21 Janvier 2016, n° 15-10566 ; autres exemples Cass. civ. 3^e, 11 Janvier 1995, n° 92-15732 ; Cass. civ. 3^e, 16 Octobre 2016, n° 15-23674 ; Cass. civ. 3^e, 14 Février 2019, n° 18-10601.

dispositions d'un cahier des charges s'impose aux colotis. Les dispositions réglementaires d'un cahier des charges approuvé ou non approuvé ont vocation à devenir caduques par application de l'article L.442-9, mais continuent à s'appliquer entre les colotis. Alors qu'un cahier des charges détenant encore sa qualité de document approuvé continuerait de s'imposer « *tant à l'autorité chargée de délivrer le permis qu'à son pétitionnaire* »⁵⁸. Mais ces cahiers des charges n'existent quasiment plus puisqu'ils datent d'avant le 1^{er} Janvier 1978, date où l'obligation d'approuver ces documents a disparu, et qu'ils ont été rendus caducs dès l'entrée en vigueur de la loi ALUR. Les cahiers des charges ne sont donc pas affectés par la caducité de l'article L.442-9 selon la Cour de cassation. La Cour d'appel de Paris avait pourtant jugé en Mai 2016 que les règles d'urbanisme contenues dans le cahier des charges sont devenues caduques en raison de l'écoulement du délai décennal. Toutefois la Cour de Cassation⁵⁹ a rectifié la situation en cassant et annulant la décision de la Cour d'appel. Ainsi, la position de la troisième chambre civile est sans ambiguïté possible. Il n'y a là pas de distinction entre les règles d'urbanisme et celles contractuelles. J'estime que cette prise de position est contraire à l'objectif premier du législateur qui était - notamment à travers les lois SRU, ALUR ou ELAN - de densifier les lotissements, créant ainsi une opposition de points de vue entre le législateur et la plus haute juridiction de l'ordre judiciaire. La Cour de cassation opère donc à une contractualisation des règles d'urbanisme.

Malgré tout, la position de la Cour de cassation est en accord avec le troisième alinéa de l'article L.442-9, « *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 du lotissement* », alinéa qui a été maintenu et par la loi ALUR, et par la loi ELAN alors que la question de la pérennité de ces documents est problématique.

La contractualisation du règlement par les colotis est possible, permettant ainsi de conserver ses règles dans les rapports entre les colotis, malgré la caducité décennale. Soit les lois sont détournées, et ainsi le cahier des charges est modifié afin de contenir les règles d'urbanisme du règlement, soit le règlement est contractualisé avec une volonté non équivoque des colotis. Cette volonté n'est pas établie par la majorité qui était requise afin d'échapper à la caducité du règlement antérieurement au 27 Mars 2014. Un arrêt récent⁶⁰ précise que lors de la remise des documents à l'acquisition du bien, le fait d'y avoir pris connaissance, et de reconnaître être tenu d'exécuter toutes les stipulations, ne relève pas d'une volonté non équivoque des colotis et ne suffit donc pas à contractualiser le document. Dans cet arrêt, des colotis ont assigné des propriétaires à la démolition d'une extension réalisée après l'obtention du permis de construire, en raison d'une violation au règlement. La demande de démolition des colotis ne peut « *pas*

⁵⁸ CE, 10 Février 1992, n° 91967.

⁵⁹ Cass. civ. 3^e, 14 Septembre 2017, n° 16-21329

⁶⁰ Cass. civ. 3^e, 21 Mars 2019, n° 18-11424.

prosperer sur le fondement de la responsabilité contractuelle ». Etant donné que ces règles sont devenues caduques, c'est le PLU qui s'impose et la démolition n'aura pas lieu. Si les règles d'urbanisme avaient été contractualisées conformément aux textes en vigueur, la démolition aurait été exigée. Ce principe a été repris encore plus récemment⁶¹. De plus, l'article L.115-1 du Code de l'urbanisme précise 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* ». La connaissance du caractère contractuel est essentielle afin de savoir si la responsabilité contractuelle est engagée sans à démontrer l'existence d'un quelconque préjudice. Le préjudice doit être démontré lorsqu'une violation au règlement (non contractuel) est effectuée. En effet, le coloti qui a qualité de demandeur, doit prouver que la violation des règles d'urbanisme est à l'origine du préjudice subi.

La qualité de colotis confère aux propriétaires de lots, le droit d'agir en justice puisque « *seules les parties ou leurs ayants cause ont qualité pour exercer les actions nées du contrat* » afin de « *demandeur la remise en conformité [...] et le respect des obligations contractuelles du cahier des charges* »⁶² suite à une violation de ce dernier. Les colotis peuvent en exiger le respect puisque « *ses clauses engagent les colotis entre eux pour les stipulations qui y sont contenues* » même en l'absence de préjudice⁶³. Suite à une violation du cahier des charges, les colotis peuvent demander la remise à l'état initial, cela peut donc induire des démolitions. Il ne faut donc pas méconnaître les stipulations du cahier des charges au risque de graves conséquences.

L'alinéa ajouté par la loi ALUR à l'article L.442-10 concernant l'impossibilité de modification des parties communes, empêche de faciliter la mobilisation de gisements fonciers, ce qui est contraire à l'objectif prôné par cette loi.

Une incertitude régnait quant aux modalités d'application de cet alinéa. En effet, cela pouvait stipuler que les parties communes ne pouvaient pas être modifiées de quelques manières que ce soit, ou qu'elles pouvaient l'être, mais selon d'autres conditions. Cette interrogation a fait l'objet d'une question ministérielle⁶⁴. La réponse est sans équivoque, puisque la ministre évoque qu'une modification est possible à la seule condition de recueillir l'accord de tous les colotis conformément au droit des contrats, « *la suppression d'un espace vert constituant un espace commun aux lots d'un lotissement est subordonnée au consentement mutuel des colotis, conformément aux dispositions de l'article 1134 du code civil* ».

⁶¹ Cass. civ. 3^e, 16 Mai 2019, n° 18-12899.

⁶² Cass. civ. 3^e, 4 Février 2004, n° 02-11409.

⁶³ Cass. civ. 3^e, 22 Mai 1996, n° 93-19462.

⁶⁴ QE n° 90049, question de Madame Nathalie CHABANNE publiée au JO le 6 Octobre 2015, réponse du ministère du logement et habitat durable publiée au JO le 13 Septembre 2016.

L'ajout des 3 derniers alinéas relatifs aux règles limitant la constructibilité lors de la loi ALUR, aurait pu permettre, avec la pratique de palier à la difficulté d'estimer la nature juridique des règles réglementaires des cahiers des charges non approuvés. En effet, un arrêt de la Cour de cassation⁶⁵ a affirmé que la division d'un lot ne relevait pas d'une règle d'urbanisme, et que par conséquent, elle n'était pas soumise à la caducité décennale. Cette règle aurait perduré éternellement, du moins jusqu'à la disparition du lotissement. Ainsi, grâce à la loi ALUR, et sans publication au bureau des hypothèques ou au livre foncier, les règles de division de lots auraient pu devenir caduques dans un délai de cinq ans, soit au 26 Mars 2019. Cependant ce délai n'a pu s'écouler puisque la loi ELAN est intervenue avant, empêchant ainsi cette caducité. Toutefois, concernant ces trois alinéas une question se pose : est-ce qu'entre la loi ALUR et la loi ELAN, des dispositions non réglementaires des cahiers des charges non approuvés publiées au bureau des hypothèques afin d'échapper à la caducité, sont devenues caduques suite à la suppression de ces dispositions par la loi ELAN ? A mon avis, comme cela a été vu précédemment, la Cour de cassation dirait que quoiqu'il en soit ces règles gardent une valeur contractuelle et continueraient de régir les rapports entre les colotis. Cependant, en l'absence de décret d'application, pourtant prévu à l'article afin de fixer les modalités de cette publication, je doute que des cahiers des charges aient fait l'objet d'une publication.

Les stipulations prévues à cet article concernant les modalités de votes ne peuvent être remplacées par d'autres modalités de votes inscrites dans le cahier des charges ou les statuts de l'ASL⁶⁶.

Le Conseil Constitutionnel a été saisi le 19 Juillet 2018 d'une QPC⁶⁷ suite à un arrêt du Conseil d'Etat⁶⁸ afin de juger de la conformité à la Constitution des mots suivants « *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* » de l'article L.442-10 du Code de l'urbanisme au regard des articles 2, 4, 16 et 17 de la Constitution. La partie requérante, propriétaire d'une parcelle dans un lotissement, souhaite faire annuler l'arrêté du maire pour excès de pouvoir. Ce dernier a modifié le cahier des charges de ce lotissement, afin d'augmenter la surface constructible au regard de l'article L.442-10. Demandant l'inconstitutionnalité de la disposition, elle stipule que ce principe de l'article L.442-10 est contraire à deux principes fondamentaux, la liberté contractuelle d'une part et le droit de propriété d'autre part. La liberté contractuelle est le motif principal pour lequel le Conseil d'Etat a transmis la QPC. Elle affirme que le principe de la liberté contractuelle est atteint par

⁶⁵ Cass. civ. 3^e, 16 Décembre 2008, n° 07-14307.

⁶⁶ Cass. civ. 3^e, 1^{er} Décembre 1993, n° 91-15159.

⁶⁷ Décision n° 2018-740 QPC du 19 Octobre 2018.

⁶⁸ CE, 18 Juillet 2018, n° 421151.

l'intervention de l'administration qui modifie, sans accord unanime des propriétaires, le cahier des charges, document contractuel. Or, les contrats légalement conclus doivent être protégés, et un tiers au contrat qui le modifie porte atteinte au principe de la liberté contractuelle. Les atteintes à la liberté contractuelle ne sont possibles que s'il y a dans cette atteinte un motif d'intérêt général suffisant et proportionné à l'objectif poursuivi. La modification évoquée à l'article L.442-10 permet de s'affranchir des dispositions de nature urbanistique présentes dans le cahier des charges qui restent, comme le précise la Cour de cassation, des règles contractuelles empêchant ainsi des projets de construction. L'intérêt général évoqué est celui de répondre à la demande de logements dans un contexte urbanistique tendu en favorisant la division de lots et la construction de logements supplémentaires. Ces raisons sont proportionnées à l'objectif poursuivi.

De plus, ce dispositif est assorti de plusieurs garanties pour limiter les atteintes aux principes constitutionnels. L'autorité administrative et le juge administratif effectuent un contrôle des raisons qui amènent à cette modification. L'autorité administrative peut refuser ces modifications en raison de l'absence d'intérêt général en relation avec l'urbanisme, ou de la non-conformité aux règles d'urbanisme. La décision de l'autorité administrative est soumise au contrôle du juge. Le juge administratif examine aussi que les modifications respectent les règles d'urbanisme, et qu'il ne s'agit pas d'un détournement de pouvoir, en vérifiant par exemple, que la modification ne cherche pas à régulariser une construction qui aurait été édifiée en méconnaissance des dispositions du cahier des charges. Aussi, ces modifications ne peuvent intervenir que si la majorité qualifiée des colotis les a acceptées. De plus, la décision précise que « *ces dispositions autorisent uniquement la modification des clauses des cahiers des charges, approuvés ou non, qui contiennent des règles d'urbanisme. Elles ne permettent donc pas de modifier des clauses étrangères à cet objet, intéressant les seuls colotis* ». L'article ne peut qu'intervenir dans un but d'intérêt général lié à l'urbanisme, il n'a pas finalité à modifier les rapports d'ordre privé. Le texte trouve un équilibre entre les intérêts des colotis d'une part, et la nécessité de répondre à une offre de logements d'autre part.

Une réserve d'interprétation doit être faite aux dispositions de l'article L.442-10. Elles doivent être mises en œuvre pour élargir les possibilités de construction et non pour les restreindre, dans le cas contraire le motif d'intérêt général serait disproportionné à l'objectif poursuivi. Cette réserve ne rend ainsi possible que les modifications permettant d'assouplir les règles d'urbanisme.

Sous cette réserve, il est au final décidé que ces dispositions ne relèvent pas d'une inconstitutionnalité, « *les dispositions contestées ne portent pas aux conditions d'exercice du droit de propriété une atteinte disproportionnée au regard de l'objectif poursuivi et qu'elles ne méconnaissent pas non plus le droit au maintien des conventions légalement conclues* ». Cette QPC conforte ainsi le dispositif de cet article, mais aussi de ceux présents dans les deux autres articles précités.

III La disparition du régime du lotissement

La disparition du régime du lotissement n'est possible que si les spécificités qui font de ce secteur pavillonnaire un lotissement sont supprimées, c'est-à-dire les règles propres au lotissement (III.1), l'association gérant le lotissement (III.2), ayant pour conséquence un transfert des équipements collectifs à la commune ou un EPCI compétent (III.3). Cette disparition est propice à une densification en lotissement, cependant une densification est aussi possible au cours de la vie du lotissement (III.4).

III.1 La caducité des règles du lotissement

La caducité des règles du lotissement peut être obtenue de manière 'traditionnelle' grâce à l'article L.442-9 (III.1.1), mais aussi au travers d'une DUP (III.1.2).

III.1.1 La caducité au regard de l'article L.442-9 du Code de l'urbanisme

Comme cela a été vu dans la partie précédente, les règles de caducité de l'article L.442-9 sont relatives. Ce principe de caducité est limité car si les dispositions réglementaires deviennent caduques, l'ensemble du cahier des charges garde sa valeur contractuelle comme le stipule la Cour de cassation, « *le cahier des charges d'un lotissement, quelle que soit sa date, approuvé ou non, constitue un document contractuel dont les clauses engagent les colotis entre eux pour toutes les stipulations qui y sont contenues* »⁶⁹. Le cahier des charges a encore vocation à s'appliquer entre les colotis, mais ne s'impose plus aux autorisations d'urbanisme. Ce principe fait échec à l'objectif de la loi ALUR qui était de densifier. Cette densification était facilitée par la caducité des règles d'urbanisme des documents des lotissements empêchant la constructibilité. La loi ALUR n'a donc pas produit les effets escomptés quant à la caducité des cahiers des charges. En effet, le législateur entendait bien faire disparaître toutes les règles contrares à une éventuelle densification, même celles de nature contractuelle, et contrecarrer ainsi la jurisprudence de la Cour de cassation, en vain. En revanche, la caducité des règlements est bien effective. Ce qui inclut que tous les règlements sont devenus automatiquement caducs à la date de l'entrée en vigueur de la loi, même si ces derniers ont auparavant fait l'objet d'un accord des colotis afin de le maintenir. Les clauses réglementaires des cahiers des charges non approuvés, et les cahiers des charges approuvés, deviennent aussi automatiquement caducs dans les mêmes conditions, exception faite qu'ils continuent ensuite à perdurer dans la vie du lotissement. Ceci est une particularité de la loi ALUR autorisant malgré elle le fait qu'un cahier des charges puisse perdurer dans les rapports entre propriétaires alors que le règlement n'existe plus. Le cahier des charges peut empêcher les possibilités de constructibilité. Toute construction contraire aux stipulations

⁶⁹ Cass. civ. 3^e, 14 Février 2019, n° 18-10601.

d'un cahier des charges se verra détruite dans sa totalité, même en présence d'un permis de construire. Des colotis peuvent s'en prévaloir devant le juge judiciaire puisqu'ils sont en droit d'en exiger le respect. En ayant connaissance de ces conséquences, des « *opérateurs privés refusent de prendre en charge le risque financier qui pourrait peser sur une construction dont la démolition pourrait être demandée* »⁷⁰. La loi ELAN n'a pas apporté de nouvelles mesures afin d'empêcher cette contractualisation des règles d'urbanisme.

Un parallèle est à faire avec les ZAC, puisque contrairement aux lotissements, à la disparition du régime d'une ZAC, toutes les dispositions du cahier des charges deviennent caduques d'après l'article L.311-6 du Code de l'urbanisme. Ces documents comprennent notamment des prescriptions techniques, urbanistiques et architecturales.

Avant la loi ALUR, un cahier des charges pouvait être de nature réglementaire que s'il avait été approuvé par le préfet. Il fallait donc qu'il soit élaboré avant le 1^{er} Janvier 1978, et que les colotis aient approuvé son maintien par un vote selon l'article L.442-10. Aujourd'hui, les cahiers des charges ne peuvent plus être opposables à la délivrance des autorisations d'urbanisme puisque pour l'être, il faut qu'il soit de nature réglementaire. Or ceci n'est plus possible étant donné que la loi ALUR a fait perdre la valeur réglementaire à ces documents. En revanche s'il est joint à la demande, le règlement est opposable aux autorisations d'urbanisme.

A la rédaction issue de la loi ALUR, les modalités de publication au bureau des hypothèques devaient faire l'objet d'un décret qui n'est cependant jamais sorti. Un problème se posait quant à la nature de l'acte publié car « *pour publier, il faut un acte authentique, et pour avoir un acte authentique, il faut un acte administratif (solution que l'on peut éliminer par avance en la matière), ou un acte judiciaire (solution peu probable compte tenu de "l'esprit" de la loi), ou bien enfin un acte notarié. De là, bien sûr, une question technique : un notaire peut-il accepter de recevoir un "acte de dépôt" d'un cahier des charges ancien (ou même d'un cahier des charges récent) à la demande d'un ou plusieurs colotis, cherchant à conserver le statut privilégié de leur environnement, et en opérer la publication au service de la publicité foncière ou au Livre foncier ? La réponse est certainement négative* »⁷¹. Cependant, dès la publication de la loi ELAN la question ne se posait plus puisque cette dernière a supprimé ce dispositif. En l'absence de ce décret d'application, dans l'intervalle de temps entre ces deux lois précitées, il semble peu probable que des cahiers des charges aient fait l'objet d'une publication au bureau des hypothèques.

Ces ensembles de règles contenues dans le cahier des charges peuvent être modifiées voire supprimées, soit par les propriétaires avec l'accord unanime des colotis conformément au Code

⁷⁰ E. ASIKA, B. PERRINEAU « *Cahier des charges de lotissement, comment s'affranchir des prescriptions ?* », 2013.

⁷¹ P. CORNILLE « *De l'impact sans précédent de la loi ALUR sur le dossier du lotissement* », 2014.

civil, soit par l'administration avec une mise en concordance avec le PLU, et dans ce cas il ne s'agira que d'une modification des règles d'urbanisme, soit par l'intermédiaire d'une DUP. Un accord unanime, que ce soit pour une modification ou une suppression, est difficile à obtenir.

III.1.2 La caducité apportée par une déclaration d'utilité publique

Une expropriation pour cause d'utilité publique est une procédure permettant de transférer autoritairement la propriété d'un immeuble à une personne publique. Un contrôle de l'existence d'un but d'intérêt général va être mené par le juge. Elle nécessite une juste et préalable indemnité. L'expropriation comprend deux phases, une administrative, et une judiciaire. Cette dernière phase comprend le transfert de propriété par une ordonnance d'expropriation faite par le juge de l'expropriation, ainsi que la détermination de l'indemnité. La première phase est caractérisée par deux actes, la déclaration d'utilité publique, et l'arrêté de cessibilité. La DUP est prononcée, après une enquête d'utilité publique, par le préfet à travers un arrêté préfectoral. Elle peut aussi faire l'objet d'un décret en Conseil d'Etat, soit en cas de conclusion défavorable du commissaire enquêteur, soit selon certains projets énumérés à l'article R.121-2 du Code de l'expropriation pour cause d'utilité publique. Elle intervient au plus tard un an après la clôture de l'enquête ou 18 mois s'il faut un décret en Conseil d'Etat, d'après l'article L.121-2 du Code de l'expropriation. Passé ces délais, une nouvelle enquête sera nécessaire pour déclarer l'utilité publique.

Un cahier des charges contractuel peut être modifié à l'occasion d'une procédure de DUP. Cette modification ne nécessite pas l'accord unanime des colotis.

Un cahier des charges est constitutif de droits réels puisque le fonds est directement lié à ce document au travers de servitudes par exemple, et de droits personnels car des règles peuvent régir les rapports entre colotis et lotisseur. Or, l'article L.222-2 du Code de l'expropriation précise que « *l'ordonnance d'expropriation éteint, par elle-même et à sa date, tous droits réels ou personnels existant sur les immeubles expropriés* ». Cette procédure permettrait donc, de supprimer toutes les dispositions contractuelles d'un cahier des charges qui ne peuvent l'être avec l'article L.442-9. Cela permet ainsi de "purger" le terrain de toutes règles. Après cette extinction de droits, « *l'autorité expropriante n'est plus tenue par les stipulations du cahier des charges pour les terrains acquis dans le périmètre du lotissement* »⁷². Il faut en conséquence que l'autorité expropriante acquière les terrains en question sous peine de voir perdurer ces droits sur les terrains non acquis. L'avantage d'un recours à une DUP est « *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* »⁷³.

L'utilisation d'une ordonnance d'expropriation ou de la cession amiable après une DUP n'est utile

⁷² E. ASIKA, B. PERRINEAU « *Cahier des charges de lotissement, comment s'affranchir des prescriptions ?* », 2013.

⁷³ C. MORTINI, M. MOUSSAULT « *L'art et la manière d'échapper à un cahier des charges trop contraignant* », 2016.

que s'il y a une intention de supprimer ces droits réels et personnels, et non pour modifier les cahiers des charges.

La combinaison de deux procédures, celle de la caducité spécifiée à l'article L.442-9, et celle résultant d'une DUP, permet de supprimer toutes les règles propres au lotissement.

III.2 L'association gérant les équipements communs

L'association en question est une association syndicale libre (ASL). Il s'agit de la forme la plus ancienne des personnes morales gérant des biens immobiliers. Au XIX^e siècle des associations autorisées sont apparues. D'après une loi du 16 Septembre 1807 relative au dessèchement des marais, des propriétaires se sont regroupés en un syndicat composé de syndics afin d'œuvrer pour l'intérêt général dans un souci sanitaire. Les associations syndicales libres et autorisées ont été codifiées dans la loi du 21 Juin 1865. Cette loi a été rédigée avant tout pour permettre la réalisation de travaux d'intérêt collectif aux frais des propriétaires. Une ASL fait partie des associations syndicales de propriétaires (ASP). Trois types d'ASP existent aujourd'hui, les associations syndicales libres, autorisées ou constituées d'office. L'ASL est une personne morale de droit privé, contrairement aux deux autres qui sont des établissements publics à caractère administratif, et relèvent donc du droit public. Ce type d'association est régie par l'ordonnance du 1^{er} Juillet 2004⁷⁴, abrogeant la loi de 1865, et le décret du 3 Mai 2006⁷⁵. Elle naît (**III.2.1**), vit (**III.2.2**) et peut se dissoudre (**III.2.3**).

III.2.1 La naissance de l'association

Une fois les modalités de création de l'association satisfaites (**III.2.1.1**), ses membres (**III.2.1.2**) y adhèrent (**III.2.1.3**). Une ASL est régie par ses statuts (**III.2.1.4**) et un principe de spécialité (**III.2.1.5**). Une ASL et un syndicat de copropriété possèdent des similarités mais ne peuvent pas se suppléer (**III.2.1.6**).

III.2.1.1 Les modalités de création

En vertu de l'article R.442-7 du Code de l'urbanisme, le maître d'ouvrage s'engage à constituer une ASL au moment de la demande d'autorisation du lotissement. La constitution d'une ASL est obligatoire dès que le lotissement comprend des équipements collectifs, à part si une convention est passée entre le maître d'ouvrage et la commune ou l'EPCI compétent, ou s'ils reviennent en propriété aux colotis comme le stipule l'article R.442-8 du Code de l'urbanisme. L'engagement de constituer une ASL fait partie des pièces obligatoires à joindre à la demande de PA (pièce PA12).

⁷⁴ Ordonnance n° 2004-632 du 1^{er} Juillet 2004 relative aux associations syndicales de propriétaires.

⁷⁵ Décret n° 2006-504 du 3 Mai 2006 portant application de l'ordonnance n° 2004-632 du 1^{er} Juillet 2004.

L'association naît officiellement dès la première vente de lot. Ses décisions sont opposables à ses membres dès sa création. L'ASL dispose de la personnalité morale dès le dépôt de ses statuts à la préfecture ou sous-préfecture dans le département du siège social, et de la publicité d'un extrait de ses statuts au JO. Elle obtient ainsi la capacité juridique, et ses décisions sont opposables aux tiers. Ainsi, elle peut agir comme toute personne : elle peut conclure des contrats, prendre des initiatives juridiques, agir en justice... Sa responsabilité peut être engagée comme toute personne. Les colotis peuvent se plaindre des manquements à la réalisation de son objet statutaire. La déclaration initiale de l'ASL se fait à la préfecture ou sous-préfecture du lieu du siège de l'association. Un mois après la délivrance du récépissé daté et signé par le préfet, un extrait des statuts doit être publié au JO. L'administration n'exerce plus de contrôle sur le contenu des statuts.

Les ASL doivent déclarer et publier au JO leur création, modification, et dissolution.

III.2.1.2 L'adhésion à l'association

Une ASL est un groupement de propriétés foncières qui œuvre pour l'intérêt général. Elle regroupe en premier lieu des propriétés, plus que des propriétaires puisqu'elle est constitutive de droits réels, et non personnels. Les droits sont attachés aux parcelles. Le nouveau propriétaire hérite des éventuelles dettes de son prédécesseur qui sont attachées au terrain.

Pour qu'un coloti puisse se défaire des droits liés à sa parcelle du fait de son appartenance au lotissement, il doit vendre sa propriété. Ainsi, ces droits seront attachés à la parcelle, autant qu'il y a de propriétaires successifs.

D'après l'article 7 de l'ordonnance, les ASL « *se forment par consentement unanime des propriétaires intéressés, constaté par écrit* ». Pour satisfaire cette règle, il faudrait que chaque propriétaire rédige ce consentement, or ce n'est pas le cas. Une ASL de lotissement est un cas particulier d'ASL, puisque le consentement des propriétaires n'est pas nécessaire pour en être membre. La Cour de cassation a affirmé à plusieurs reprises⁷⁶ que « *l'unanimité des consentements des propriétaires de lots d'un lotissement à la constitution de l'association syndicale libre, [est] réalisée par la signature des actes d'acquisition* »⁷⁷. De plus, la signature de l'acte d'acquisition vaut acceptation des statuts de l'ASL⁷⁸. Ce cas particulier compte perdurer dans le temps, puisque « *le Gouvernement n'entend [...] pas modifier la réglementation sur ce point* »⁷⁹. Sans l'adoption des statuts, ces derniers n'auraient aucune valeur juridique, et ne

⁷⁶ Cass. Civ. 3^e, 28 Novembre 1972, n° 71-11903 ; Cass. Civ. 3^e, 18 Décembre 1991, n° 90-11048.

⁷⁷ Cass. Civ. 3^e, 1^{er} Juillet 1980, n° 79-11278.

⁷⁸ Cass. Civ. 3^e, 28 Novembre 1972, n° 71-11903.

⁷⁹ QE n°05261 de Madame Dominique ESTROSI SASSONE publiée dans le JO Sénat du 31 Mai 2018, et réponse du Ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales publiée dans le JO Sénat du 20 Décembre 2018.

pourraient pas être créateurs de droits. Aucune condition résolutoire ne peut être affectée à l'adhésion de l'association, faute de quoi elle sera réputée non écrite⁸⁰.

III.2.1.3 Les membres de l'association

L'association comprend au minimum un président, un syndicat, et une assemblée des propriétaires. Les statuts peuvent prévoir d'autres organes utiles au fonctionnement de l'association (comme par exemple, un secrétaire, un trésorier...).

Une ASL est administrée par un syndicat dont des membres élus de l'association en font partie, ou par leurs représentants selon les modalités fixées dans les statuts.

Généralement, le président est le représentant de l'association à l'égard des tiers.

Tous les propriétaires d'immeubles compris dans périmètre du lotissement en font partie obligatoirement jusqu'à sa dissolution. Ils sont tous membres de l'assemblée générale. Cette dernière est un organe délibérant. Une clause empêchant un membre de participer à l'assemblée est illicite. La procédure de décision commence par la convocation des membres à l'assemblée et s'achève par la constatation des décisions, qui peuvent, ultérieurement, faire l'objet d'actions en justice. Toute propriété incluse dans le périmètre du lotissement ne peut se soustraire à son association.

III.2.1.4 Les statuts de l'association

Les statuts précisent notamment son nom, son siège, son fonctionnement, son objet social ; les conditions de représentation à l'égard des tiers, de modification des statuts, et de sa dissolution ; son périmètre résultant de l'autorisation de lotir et les immeubles compris dans ce périmètre ; son mode de financement et de recouvrement des cotisations. Une mention doit être faite aux biens gérés par l'association. S'y trouvent également les modalités de répartitions des diverses dépenses engendrées entre les colotis, et de votes lors des assemblées. La rédaction des statuts est une étape essentielle puisqu'ils vont déterminer ce que pourra faire, ou non, l'ASL au cours de la vie du lotissement. Peu de dispositions régissent les ASL, par conséquent, ce sont les statuts qui vont principalement régir et organiser ces associations.

Contrairement au régime de la copropriété, où les majorités requises (majorité simple, absolue, qualifiée, ou l'unanimité) pour l'adoption de décisions lors d'assemblées générales sont précisées dans le Code civil, les modalités relatives aux lotissements ne sont prévues dans aucun texte légal. Si elles ne sont pas stipulées dans les statuts, c'est le droit commun des contrats qui s'applique, c'est-à-dire la règle de l'unanimité. Les règles de majorités requises doivent préciser les décisions auxquelles elles font référence. De plus, « *la décision de l'assemblée générale d'une association syndicale libre qui adopte un nouveau mode de répartition des charges doit être votée à*

⁸⁰ Cass. civ. 3^e, 3 Novembre 1982, n° 81-13332.

l'unanimité dès lors qu'elle entraîne une modification des statuts aboutissant à une augmentation des engagements des membres, même si les statuts prévoient que les délibérations, sans distinction quant à leur objet, sont prises à la majorité des voix »⁸¹. Les statuts de cette ASL ne fixaient aucune règle de majorité quant à la répartition des charges. D'autres règles facultatives peuvent aussi être présentes.

Le lotisseur transfère la propriété des parties communes à l'ASL. Les statuts peuvent prévoir ce transfert dès la signature du premier acte de vente.

Une fois la rédaction initiale des statuts et la création de l'association effectuées, des modifications statutaires peuvent intervenir, ce sont les articles 5 du décret, et 8 de l'ordonnance, qui en précisent les modalités. Le président doit en faire la déclaration et la publication. La déclaration à la préfecture doit être faite dans un délai de trois mois après la délibération approuvant ces modifications, et publiée un mois après le récépissé au JO.

Aucun rapprochement n'est à faire entre statuts et cahier des charges, puisque l'un fait référence à une personne morale, et l'autre à des biens. Néanmoins, les statuts peuvent renvoyer au cahier des charges, se complétant ainsi.

III.2.1.5 Principe de spécialité

Vont principalement dépendre des dispositions statutaires, sa qualité pour agir et ses pouvoirs. Les associations reposent sur un principe de spécialité. Elles ne peuvent pas aller au-delà de ce pourquoi elles ont été créées, ou de ce qui est inscrit dans leurs statuts. La capacité juridique de toute personne morale est limitée par ce principe. Un arrêt du Conseil d'Etat⁸² va juger comme un excès de pouvoir, le fait qu'elle puisse agir contre un permis de construire sur une parcelle voisine au lotissement. Elle n'a pas la qualité requise pour agir contre ce permis puisqu'il n'affecte pas les parties communes du lotissement, et rien ne stipule dans ses statuts qu'elle puisse défendre les intérêts collectifs des colotis. La demande de l'ASL n'aurait pas été rejetée si ces éléments étaient inscrits dans ses statuts.

III.2.1.6 ASL et syndicat de copropriété

Une ASL n'est pas un syndicat de copropriétaires. Leurs caractéristiques s'opposent. Cependant, certains rapprochements sont effectués à tort, comme par exemple en 1987, où le tribunal d'instance de Boissy-Saint-Léger, statuant en dernier ressort, a appliqué le statut de la copropriété, au lieu du droit commun du Code civil concernant une contestation d'une assemblée générale. La Cour de cassation a cassé et annulé cette décision puisque « *la loi du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis est étrangère au fonctionnement d'une*

⁸¹ Cass. civ. 3^e, 21 Septembre 2011, n° 10-18788.

⁸² CE, 1^{er} Avril 2010, n° 331380.

association syndicale libre, régie par la loi modifiée du 21 juin 1865 »⁸³. Dans un pourvoi, la mention de syndicat des copropriétaires à la place d'ASL ne rend pas le recours irrecevable. Le régime du lotissement possède plus de souplesses que le régime des copropriétés, la rédaction des statuts est libre, tout ce qui est jugé utile à son bon fonctionnement est écrit dans ce document. Le régime des ASL n'est pas soumis à une loi d'ordre public dont les dispositions ne peuvent être dérogées. Le régime de la copropriété⁸⁴ est soumis à des dispositions d'ordre public, ainsi les clauses contraires à ces dispositions sont réputées non écrites.

De plus, une association de la loi du 1^{er} Juillet 1901 ne peut se substituer à une association syndicale, puisque cette dernière possède des droits que ne peut en aucun cas avoir l'association constituée sous le régime de 1901, comme le fait de n'avoir « *aucun pouvoir de police au sein du lotissement pour faire respecter le cahier des charges* », de n'avoir « *pas qualité pour exercer les actions réservées à l'association syndicale ou aux colotis, [et] est irrecevable à agir en revendication d'un chemin que l'un des colotis s'est approprié* »⁸⁵.

III.2.2 La gestion des équipements

Il sera acquis à cette association syndicale « *la propriété, la gestion et l'entretien des terrains et équipements communs* »⁸⁶. De plus, l'article 1 de l'ordonnance de 2004, précise qu'en tant que ASP, l'ASL est constituée en vue « *de prévenir les risques naturels ou sanitaires, les pollutions et les nuisances ; de préserver, de restaurer ou d'exploiter des ressources naturelles ; d'aménager ou d'entretenir des cours d'eau, lacs ou plans d'eau, voies et réseaux divers ; de mettre en valeur des propriétés* ». Elle peut faire construire, réaliser des travaux.

Elle peut aussi acheter, vendre, échanger, emprunter, hypothéquer.

L'objet statutaire correspond généralement à l'acquisition, la gestion et l'entretien des terrains et équipements communs, elle peut aussi veiller au respect des règles du lotissement, ainsi qu'à la juste répartition des dépenses d'entretien et de gestion entre tous les propriétaires. Plusieurs éléments peuvent se rajouter à cette liste, il y a une liberté rédactionnelle en fonction de l'association. Par exemple, elle peut aussi tout à fait conclure des contrats, avoir en charge la police des équipements communs. L'ASL s'occupe aussi de faire voter et collecter des appels de fonds pour financer les parties communes. Elle permet de réaliser des travaux d'entretien, d'amélioration ou de mise en valeur. Elle œuvre pour l'intérêt commun.

Elle existe de manière illimitée dans le temps, tant que son objet statutaire est présent.

Concernant la répartition des dépenses, il n'y a pas de base légale, cette répartition est déterminée

⁸³ Cass. civ. 3^e, 1^{er} Février 1989, n° 87-15758.

⁸⁴ Loi n°65-557 du 10 Juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis. Sont d'ordre public les articles 6 à 37, 41-2 à 42, et 46.

⁸⁵ Cass. civ. 3^e, 12 Septembre 2007, n° 06-14460.

⁸⁶ Article R.442-7 du Code de l'urbanisme.

dans les statuts. Les charges et les dépenses de l'ASL peuvent être aussi bien réparties entre les colotis au prorata des tantièmes possédés par chacun d'eux, que divisées par le nombre des membres, sans tenir compte de la valeur des biens. Les propriétaires n'ont pas à couvrir les dettes de l'ASL sur leur patrimoine, les créanciers ne doivent poursuivre que l'association pour le paiement des créances. « *L'ASL constitue une personne morale de droit privé dont le patrimoine est distinct de celui de ses membres, lesquels ne sont pas responsables à l'égard des tiers du passif de la personne morale* »⁸⁷.

III.2.3 La disparition de l'association

Une ASL est normalement perpétuelle. Cependant, ce principe n'est pas impératif puisqu'il est possible que dans ses statuts elle ait prévu une durée déterminée. La Cour de cassation a traité un pourvoi où l'ASL avait fixé dans ses statuts une durée de 50 ans⁸⁸. Elle ne peut disparaître que si son objet statutaire n'existe plus, c'est-à-dire si, entre autres, elle n'a plus la propriété, la gestion et l'entretien des équipements collectifs. Cette responsabilité doit donc être transmise au préalable soit à une personne morale de droit public (commune, EPCI), soit en propriété aux colotis. Si l'objet de l'association n'a pas disparu, la dissolution ne s'impose pas. Les modalités de dissolution ont été édictées au moment de la rédaction des statuts⁸⁹, ces derniers contiennent de nombreux éléments comme la personne qualifiée pour la demander, les motifs de dissolution, les règles de délibération, la majorité requise, la publicité de la décision aux colotis, les modalités de répartition du passif et de l'actif de l'association. L'article 5 du décret précise que la déclaration de la dissolution est faite par le président de l'ASL à la préfecture ou sous-préfecture dans le même délai que la modification, à savoir trois mois, mais cette fois-ci le délai court à partir de la constatation, par le président, du respect des modalités de dissolution présentes dans les statuts. Un mois après la délivrance du récépissé, la publication au JO doit être effectuée. Les charges et droits disparaissent avec l'association. « *Le caractère réel, reconnu aux obligations qui dérivent de la constitution de l'association syndicale, rend opposable aux acquéreurs successifs des immeubles les charges grevant [...] [à titre réel] les biens compris dans le périmètre [...] et les suivent en quelques mains qu'ils passent jusqu'à la dissolution de l'association* »⁹⁰. La dissolution n'a aucune influence sur le cahier des charges, elle est « *sans incidence sur la force obligatoire des autres stipulations du cahier des charges* »⁹¹. La dissolution entraîne la liquidation de l'association. Lors de cette liquidation, l'association garde sa

⁸⁷ Cass. civ. 3^e, 12 Juin 2002, n° 00-19207.

⁸⁸ Cass. civ. 1^{ère}, 3 Avril 1990, n° 87-11287.

⁸⁹ Comme exemple, Cass. civ. 3^e, 22 Novembre 2000, n° 99-13024.

⁹⁰ Cass. civ. 3^e, 19 Février 1980, n° 78-15650.

⁹¹ Cass. civ. 3^e, 20 Décembre 1989, n° 88-19438.

personnalité morale, et sa capacité d'agir en justice⁹². Cette extinction n'entraîne pas de droit le transfert des biens de l'association aux propriétaires membres.

III.3 Le transfert des équipements communs

Une des conditions requises afin de sortir du régime du lotissement est l'arrêt de la gestion des voies et équipements communs par l'ASL. Les équipements communs sont nécessaires à la vie du lotissement. Ils regroupent plusieurs catégories de biens comme par exemple la voirie, les trottoirs, les réseaux d'assainissement (eaux pluviales, eaux usées), les espaces verts, les éclairages publics. Les autres réseaux que ce soit les réseaux téléphoniques, d'adduction d'eau, ou d'électricité appartiennent aux concessionnaires propriétaires de ces réseaux. Les équipements, sous la gestion de l'ASL, appartiennent au domaine privé. La commune dispose d'un pouvoir discrétionnaire quant à l'intégration ou non des équipements dans son domaine public. En cas de transfert à la commune, ils feront partie de son domaine public. Pour les transferts destinés à la commune ou à l'EPCI, il faut au préalable vérifier que la personne morale de droit public a compétence pour recevoir ces équipements. Le fait qu'ils ne soient plus gérés par l'ASL a pour conséquence de transférer le financement de la gestion et de l'entretien à la personne morale au lieu des colotis en cas d'ASL. Dans le cas où les voies font partie du domaine public, elles sont alors ouvertes à la libre circulation. L'ASL peut se voir perdre la gestion d'un équipement au profit d'une personne morale qui a la compétence, mais n'a pas vocation à disparaître puisqu'il lui reste la gestion d'autres équipements. Le transfert peut ne pas porter sur l'ensemble des biens. Différentes opérations peuvent aboutir au transfert des équipements dans le domaine public. Ce transfert peut être effectif dès la création du lotissement (**III.3.1**), ou postérieur à celle-ci (**III.3.2**).

III.3.1 Le transfert prévu dès la création du lotissement

Au moment de la demande de PA, trois choix s'imposent au maître d'ouvrage concernant la gestion et l'entretien des équipements communs. Soit il constitue une association syndicale libre de colotis en vertu de l'article R.442-7 du Code de l'urbanisme, soit il établit une convention avec la commune ou l'EPCI selon l'article R.442-8, soit il les attribue en propriété aux colotis.

Ces transferts évoqués dans les deux derniers cas, ne concernent pas l'ASL puisqu'elle l'ASL n'a pas lieu d'exister. Sa fonction première est supprimée, elle ne naît donc pas. La personne morale est déterminée selon sa compétence. Une communauté de communes peut tout à fait se voir confier la propriété de ces équipements si elle possède la compétence « *création, aménagement et entretien de la voirie* ». Ainsi, l'article L.5214-16 du Code général des collectivités territoriales prévoit que cette compétence est effective si la communauté en a la gestion et que le « *territoire est couvert par un plan de déplacements urbains, la circulation d'un*

⁹² Cass. civ. 3^e, 4 Octobre 1995, n° 94-10299 (AFUL).

service de transport collectif en site propre entraîne l'intérêt communautaire des voies publiques supportant cette circulation et des trottoirs adjacents à ces voies ». Ainsi, la communauté de communes prévoit dans ses statuts que les voies présentes sur son territoire soient d'intérêt communautaire. La convention doit alors être conclue avec la communauté de communes, en revanche si la voirie du lotissement n'est pas considérée comme d'intérêt communautaire, la convention sera passée avec la commune⁹³.

La convention doit être obtenue avant la demande de PA. La commune n'est pas dans l'obligation de recevoir ces équipements, et peut refuser, notamment si la voirie est en trop mauvais état, dans ce cas, une condition de remise en l'état de la chaussée peut être imposée. Cette cession n'est effective qu'une fois les travaux achevés, et régie par l'article R.442-8 du Code de l'urbanisme. Ce dernier précise les conditions pour ne pas être soumis aux dispositions de l'article précédent, c'est-à-dire de ne pas constituer une ASL. L'article R.442-7 évoque « *des terrains et équipements communs* », alors que l'article R.442-8, fait référence à « *des voies et espaces communs* ». Il s'agit ici de deux termes différents pour évoquer la même chose : les éléments gérés ou non par l'ASL. Cette distinction n'a pas lieu d'être, et peut créer une insécurité juridique. Pourtant, avant ce décret, l'ancien article R.315-6 prédécesseur de l'article R.442-7 évoquait des « *terrains et équipements communs* » et l'article R.315-7 prédécesseur de l'article R.442-8 « *des équipements communs* ».

III.3.2 Le transfert postérieur à la création

Si la cession à la commune n'a pas été effectuée au moment du PA, il est possible de réaliser plus tard un transfert de propriété de ces équipements. Cette cession peut être prévue dès la phase de conception, mais être réalisée une fois le lotissement achevé. Elle peut être réalisée sous forme d'un transfert amiable ou d'un transfert d'office.

Le transfert amiable s'opère entre l'ASL et la personne morale compétente. Il abouti à la rédaction d'un acte notarié de classement faisant l'objet d'une publication au bureau des hypothèques et d'un transfert de propriété (tout comme le transfert d'office), après délibération du conseil municipal. L'acte est ainsi opposable aux tiers. Cette procédure est codifiée à l'article L.141-3 du Code de la voirie routière. Le classement est dispensé « *d'enquête publique préalable sauf lorsque l'opération envisagée a pour conséquence de porter atteinte aux fonctions de desserte ou de circulation assurées par la voie* ». Cette procédure est aussi bien valable pour les classements que pour les déclassements. Ce caractère amiable nécessite l'accord de l'ensemble des colotis et de la personne morale.

⁹³ QE n°07938 du sénateur Monsieur Jean-Louis MASSON publiée dans le JO Sénat du 22 Août 2013. Réponse du Ministère de l'Intérieur publiée dans le JO Sénat du 21 Novembre 2013.

A défaut d'accord, le transfert peut se réaliser par la voie d'un transfert d'office. La commune rentre en possession de la voirie après enquête publique, et sans indemnité. La Cour de cassation a cassé et annulé une décision qui lui a été soumise concernant un transfert d'office contre indemnité payée par la commune en raison de la présence de cette contrepartie financière⁹⁴. La décision n'a pas l'obligation d'être motivée⁹⁵. Ce transfert ne peut porter que sur les voies du lotissement qui doivent être ouvertes à la circulation publique. Il est codifié par les articles L.318-3 et R.318-10 du Code de l'urbanisme. Ce principe s'applique aux ensembles d'habitations, et à une autre catégorie qui a été rajoutée par la loi ELAN, à savoir les zones d'activités ou commerciales. D'après l'article à valeur législative, la décision prise par délibération en conseil municipal « *vaut classement dans le domaine public et éteint, par elle-même et à sa date, tous droits réels et personnels existants sur les biens transférés* ». Si un coloti s'y oppose, la décision est prise sur décision de la commune et par arrêté du préfet. La décision aboutie à la rédaction d'un acte valant classement d'office, et à l'approbation d'un plan d'alignement où l'assiette des voies publiques est limitée aux emprises livrées à la circulation publique. De plus, si la charge et l'entretien de la voirie provoquent un excédant financier que la commune n'est pas capable de supporter, elle a le droit de recevoir une subvention.

Une pratique relevant d'un caractère amiable est aussi possible, il s'agit d'une cession volontaire à titre gratuit. Des équipements peuvent être cédés gratuitement à la personne morale ayant compétence, après travaux. Ils ne seront pas communs aux colotis mais seront la propriété de la personne morale. Les voies seront ouvertes à la circulation publique. Des terrains peuvent être cédés ne représentant plus d'intérêt au maître d'ouvrage, soit par rapport à leur destination, soit par rapport à leur utilité. La cession gratuite telle que prévu dans le Code de l'urbanisme a été jugée inconstitutionnelle par le Conseil constitutionnel, le 22 septembre 2010. Il a été saisi d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) le 1^{er} juillet 2010 par la Cour de cassation⁹⁶. Le texte en question est la partie e du 2^o de l'article L.332-6-1 du Code de l'urbanisme : « *Les contributions aux dépenses d'équipements publics prévus au 2^o de l'article L.332-6 sont les suivantes : ... 2^o ... e) Les cessions gratuites de terrains destinés à être affectés à certains usages publics qui, dans la limite de 10 % de la superficie du terrain auquel s'applique la demande, peuvent être exigées des bénéficiaires d'autorisations portant sur la création de nouveaux bâtiments ou de nouvelles surfaces construites* ». Cette partie a donc été déclarée inconstitutionnelle et abrogée dès la publication au Journal Officiel le 23 septembre 2010. Cette pratique désignée sous le nom de cession gratuite de terrains permettait dans le cadre de permis de construire ou d'aménager à l'administration qui délivre le permis de rentrer en possession d'une

⁹⁴ Cass. Civ. 3^e, 9 décembre 1987, n° 86-15396.

⁹⁵ CE, 10 février 1992, n° 107113.

⁹⁶ Décision n°2010-33 QPC du 22 septembre 2010

partie de terrain inférieure à 10 % de la parcelle objet du permis. A compter de cette date plus aucune autorisation ne doit être assortie d'une cession gratuite. Cette mesure a été reprise à l'article R.332-15 du Code de l'urbanisme prévoyant les dispositions pour lesquelles cette pratique est utilisée, à savoir l'élargissement, le redressement ou la création de voies publiques. S'en est suivi de la part des services de l'Etat, une demande pour les cessions non régularisées de ne pas réitérer. En revanche ce principe d'inconstitutionnalité n'a pas remis en cause la pratique des cessions volontaires. Qu'elles soient inférieures ou supérieures à 10 % elles sont parfaitement légales indépendamment de la décision d'inconstitutionnalité visant les cessions gratuites imposées par l'administration dans le cadre d'une opération d'urbanisme. Cette idée a été reprise dans une question ministérielle⁹⁷, la réponse du Ministère du logement et de l'habitat durable stipule que « *la commune ne dispose plus de dispositions législatives et a fortiori de procédure lui permettant d'exiger la cession gratuite de la bande de terrain au bénéficiaire du permis de construire* ». Les terrains peuvent être acquis par l'administration soit par voie amiable, soit par expropriation pour cause d'utilité publique. Les équipements peuvent être cédés à la collectivité publique soit dans le cadre d'une cession volontaire concomitante à la demande de PA, soit indépendamment. Aussi des parcelles inconstructibles ou incompatibles avec une opération de logements peuvent faire l'objet d'une cession gratuite volontaire. Le maître d'ouvrage s'enlève donc la charge de l'entretien de ces parties inutilisables.

Des cessions gratuites ne sont envisageables que si elles sont volontaires. Les équipements peuvent être acquis par la collectivité pour un motif d'expropriation pour cause d'utilité publique, moyennant une juste et préalable indemnité. L'expropriation est la seule procédure lui permettant d'acquérir les équipements autres que la voirie, acquise par un transfert d'office, sans l'accord amiable de la part des colotis.

III.4 La densification en lotissement

La prise en compte grandissante de l'aspect environnemental va de pair avec celle de la lutte contre l'étalement urbain (**III.4.1**). La solution de lutte contre cet étalement peut être apportée par la mise en place de la démarche bimby (**III.4.2**), et la disparition du régime du lotissement (**III.4.3**).

III.4.1 La densification, une nécessité afin de lutter contre l'étalement urbain

Le phénomène urbain de la ville n'est pas ancré dans une seule et même définition, mais n'a cessé d'évoluer depuis ses prémices en Mésopotamie et en Asie centrale vers le IV^{ème} millénaire av. J-C. Les villes sont ensuite apparues sous différentes formes : les cités-états au

⁹⁷ QE n°19954 du sénateur Monsieur Jean-Louis MASSON publiée dans le JO Sénat du 11 Février 2016. Réponse du Ministère du logement et de l'habitat durable publiée dans le JO Sénat du 7 Juillet 2016.

moment de l'antiquité, les cités fortifiées lors du Moyen Age, les villes industrielles au XIXe siècle, les métropoles mondiales au XXe et XXIe siècles. Elles sont le lieu de concentration de la population et des activités, ainsi que des pouvoirs politiques et économiques, et représentent un carrefour de mobilités. Elles étaient longtemps perçues comme un espace clos par des limites immobiles, l'Encyclopédie de Diderot et d'Alembert (1751-1772) a défini la ville comme « *une enceinte fermée de muraille* ». Cependant au Moyen Age, la ville était pensée hors de ses limites, en effet des terrains étaient placés sous sa juridiction, elle exerçait alors un droit de ban (d'où le mot banlieue apparu dès le XIIe siècle désignant ces terrains situés à environ une lieue hors des limites). Cette philosophie d'espaces clos a évolué dès le XIXe siècle, puisqu'à la révolution industrielle la ville est sortie de ses limites, la population rurale est venue s'installer en ville dans l'optique de trouver un emploi. Il s'agit du début du phénomène d'exode rurale. Les banlieues se sont ainsi développées et densifiées. En France métropolitaine, la population des aires urbaines a augmenté de plus de 20 % au cours des trois dernières décennies⁹⁸. La part de la population urbaine française était de 53 % en 1936, 70 % en 1968, et de près de 80 % en 2016⁹⁹. Cette première croissance s'explique en partie par la mondialisation économique et culturelle, la diffusion des nouvelles technologies et la modernisation des techniques responsables de la chute d'effectif dans le domaine agricole. La hausse de la démographie urbaine au XX^e siècle est d'une toute autre ampleur que celle résultant de la révolution industrielle. Les villes restent ainsi en constante évolution avec des limites incertaines tant le tissu urbain est important. La couronne de grand pôle d'aire urbaine a connu une forte croissance démographique ces dernières années bénéficiant de l'offre d'emploi du pôle. Les personnes emménageant dans les périphéries continuent généralement de travailler en centre-ville, réalisant ainsi chaque jour des migrations pendulaires. Ce phénomène est le signe de la périurbanisation, marquée par un agrandissement des villes vers leur périphérie. Cet étalement est rendu possible grâce au développement de la voiture et des infrastructures routières qui ont permis d'avoir une nouvelle vision de la ville, faisant disparaître les frontières entre ville et campagne. Les campagnes proches de la ville sont ainsi devenues des espaces de vie.

Deux approches en matière d'urbanisation s'opposent. La première repose sur l'idée que la demande en logements est importante ainsi que le souhait de posséder sa maison individuelle et d'acquérir un jardin. La deuxième reflète la philosophie de plus en plus présente grâce aux lois SRU, ALUR et ELAN, de restreindre l'étalement urbain et de densifier. Ces deux approches ne peuvent généralement pas cohabiter. La loi SRU a instauré les prémices de la lutte contre l'étalement urbain. Elle a établi de nouveaux documents d'urbanisme : le PLU, et le SCoT. Elle prévoyait notamment dans son article 1, que les PLU, SCoT, et cartes communales assurent entre

⁹⁸ Insee.

⁹⁹ Centre d'observation de la société, Statista.

autres «un développement urbain maîtrisé», et «une utilisation économe et équilibrée des espaces naturels, urbains, périurbains et ruraux». Il est difficile de créer du logement individuel avec terrain sans provoquer un étalement urbain. Cette restriction d'étalement urbain vise à préserver les espaces naturels. Entre 2006 et 2015, l'artificialisation des sols a évolué de 8.4 % à 9.4 % en France métropolitaine représentant près de 5.16 millions d'hectares en 2015, soit 800 m² par habitant¹⁰⁰. Les surfaces artificialisées correspondent principalement aux sols revêtus ou stabilisés (routes, parkings) - cette partie représentant la moitié des sols artificialisés en 2014 - et les sols bâtis (habitations, usines, bureaux). L'imperméabilisation des routes et parkings cause des problèmes sur le cycle et l'évacuation des eaux pluviales, la majeure partie des eaux ruissèle et très peu s'infiltré dans le sol alors qu'en présence de sols naturels le scénario inverse se produit, la majorité des eaux s'infiltré (approvisionnant ainsi les réserves des nappes phréatiques). L'étalement urbain est marqué par cette croissance des surfaces artificialisées plus rapide que celle de la population. La destruction des espaces naturels a des conséquences néfastes pour de nombreuses espèces végétales et animales entraînant une forte pression sur la biodiversité. Celle-ci est également affectée par une pollution lumineuse nocturne, inhérente à l'activité humaine. Cette dernière entraîne une scission d'une ou plusieurs continuités écologiques, et de corridors écologiques permettant d'assurer des connexions entre des réservoirs de biodiversité, offrant aux espèces des conditions favorables à leurs déplacements et à l'accomplissement de leur cycle de vie. Pourtant ces continuités écologiques permettent d'intensifier la trame verte.

L'utilisation des automobiles provoque une importante pollution atmosphérique. Elles sont à l'origine de la moitié des émissions de CO₂ de l'ensemble des transports. Cependant de plus en plus de ménages possèdent un véhicule personnel, en l'espace de 20 ans, entre 1994 et 2014, la part des ménages ayant une voiture a évolué de 26 à 35 %¹⁰¹. Cette part est plus importante au sein des territoires peu urbanisés et peuplés où un réseau de transports en commun est faible voire inexistant. Cette pollution engendrée représente un enjeu fort en matière d'environnement et de santé. Dans le cadre de la loi Transition énergétique pour la croissance verte (LTECV), la France s'est engagée à réduire les émissions de gaz à effet de serre (émis en partie par les véhicules) de 40 % entre 1990 et 2030, et à diviser par 4 ses émissions entre 1990 et 2050. Toutefois, l'article 1 du projet de loi relatif à l'énergie et au climat¹⁰² modifie le I de l'article L. 100-4 du Code de l'énergie en prévoyant de remplacer le facteur 4 par la volonté « d'atteindre la neutralité carbone à l'horizon 2050 en divisant les émissions de gaz à effet de serre par un facteur supérieur à six entre 1990 et 2050 ». En 2015, 7 salariés sur 10 vont travailler en voiture, et 14 % des salariés - 3.3 millions de personnes - utilisent leur véhicule pour atteindre leur lieu de travail situé à plus de

¹⁰⁰ SSP, enquête Teruti-Lucas.

¹⁰¹ Insee (RP 1990, RP 2008 à 2012, EAR 2013 et 2014), SDES (ENTD 2008, ETC 1994).

¹⁰² Projet de loi n°1908 relatif à l'énergie et au climat (procédure accélérée) enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 30 Avril 2019.

25 kilomètres de leur domicile¹⁰³. L'étalement ne fait qu'augmenter les distances parcourues par les particuliers, et ne les encourage pas à utiliser les transports en commun souvent peu développés. La densification en lotissement permet de réduire les déplacements contribuant à la pollution, et ainsi à la lutte contre les émissions de gaz à effet de serre. L'idée principale repose sur le fait que plus une densification est présente, moins il y a d'étalement urbain.

La sauvegarde des espaces naturels et agricoles passe donc par une densification des secteurs déjà urbanisés afin de répondre à la demande de logements sans créer d'étalement. La densification en lotissement occasionne la création d'une offre de logements sans provoquer de travaux supplémentaires en voiries et réseaux divers puisque le secteur en est déjà équipé.

III.4.2 La démarche Bimby

Afin de résoudre ce problème d'étalement urbain, une des solutions possibles est l'utilisation de la démarche BIMBY permettant la densification du tissu pavillonnaire. Cet acronyme signifiant Build In My Back Yard, se traduit littéralement par 'construire dans mon jardin'. Cette méthode de densification permettant de mobiliser du foncier existant est qualifiée de douce. Elle naît de l'initiative d'un particulier, permettant d'exploiter le potentiel constructible de son terrain. Une ou des parties vierges de tout bâtiment sont ainsi utilisées afin de produire du logement, densifiant ainsi la parcelle par un ou plusieurs logements.

Ce principe de divisions parcellaires ne nécessite pas de réaliser de gros travaux en équipements publics puisque le secteur est déjà équipé. Il s'agit d'une véritable opportunité car le foncier en milieu urbain et périurbain est cher et rare, le foncier est obtenu ici à moindre coût. Dans des secteurs jouissant d'une position géographique recherchée, le prix des parcelles détachées est plus important que celui la parcelle initiale. Un propriétaire valorise ainsi son patrimoine. En plus de résoudre le problème d'étalement urbain, cette démarche permet de palier au manque de terrain constructible dans les secteurs d'habitats individuels. D'après un sondage, 39 % des propriétaires de maisons individuelles seraient prêts à envisager de céder une partie de leur terrain si le projet est techniquement réalisable, et qu'ils y retirent un avantage financier¹⁰⁴. En utilisant 1 % du potentiel de la démarche, c'est-à-dire 1 % des maisons individuelles du territoire français, la production annuelle en logements individuels serait satisfaite, sans provoquer d'étalement urbain, soit près de 190 000 logements¹⁰⁵. Afin que cette démarche soit mieux appréhendée et perçue par les propriétaires, les élus locaux proposent un accompagnement en plusieurs étapes : des annonces dans la presse locale, des affiches dans les lieux publics, des réunions publiques, des entretiens gratuits avec des architectes. Cette démarche représente ainsi

¹⁰³ Insee.

¹⁰⁴ Sondage IFOP/seloger.com, mars 2014.

¹⁰⁵ bimby.fr et Insee.

un apport bénéfique pour les élus car cela permet de répondre en partie à la demande de logements sans étalement urbain, tout en restant dans des secteurs urbanisés. De plus, la collectivité ne réalise pas de portage foncier. Les objectifs des habitants et des élus se rejoignent sur l'offre de logements provoquée par le bimby. Les élus gardent la main sur ces évolutions d'urbanisme puisqu'elles ne sont possibles que si les documents d'urbanisme le permettent. Pour qu'une construction soit réalisable, il faut entre autres que les superficies minimales des terrains, l'emprise au sol, les contraintes d'implantation par rapport aux voies et emprises publiques, aux limites séparatives, aux autres constructions le permettent. Le processus bimby peut limiter l'intervention d'acteurs de l'immobilier, puisqu'il repose sur le fait que le propriétaire garde la construction pour son usage, ou vend à un particulier le terrain nu, ou déjà construit. Il y a un parallèle à effectuer avec l'ubérisation, du fait de la mise en relation directe entre vendeur et acheteur. C'est un mode de densification en filière courte. La densification est étudiée à l'échelle urbaine (habitation bien intégrée, cohérente avec le reste, sans forte concentration par rapport au quartier) et parcellaire (éviter les dessertes inutiles, minimiser les gênes aux parcelles voisines, assurer une bonne cohabitation). La construction de maisons au cas par cas, et non dans un projet d'ensemble, peut créer des disparités dans l'habitat à l'échelle du quartier et le dénaturer. De plus, le fait d'avoir un voisin encore plus proche n'est pas une situation très attrayante. La surélévation est aussi une opération qui emmène de la densité, cependant elle ne relève pas de la démarche bimby, et se réalise dans un tissu urbain plus dense. Elle a vocation à s'appliquer dans des cas de copropriétés, et de maisons individuelles.

Bimby a ouvert la voie à une nouvelle façon de penser la ville et l'urbanisation. Cette démarche relève de petites opérations qui produisent du logement sans gaspiller du terrain, ce qui est un avantage conséquent. Elle se montre une solution viable pour lutter contre l'étalement urbain. Cette démarche est possible aussi bien en milieu urbain ou périurbain 'classique' soumis aux règles du PLU, qu'en lotissement sous certaines conditions.

III.4.3 Les avantages de la sortie du régime du lotissement en vue de la densification

Comme vu dans la partie II, un cahier des charges demeure perpétuellement un obstacle à la densification, et ce, même si un cahier des charges approuvé ou les clauses réglementaires d'un cahier des charges non approuvé sont devenus caducs en application de l'article L.442-9. Certaines clauses de ce document peuvent empêcher une éventuelle densification, comme par exemple une interdiction de subdiviser les lots, empêchant par ailleurs la mise en place de la démarche bimby. La valeur contractuelle ne s'éteint pas avec le temps. A la disparition du régime du lotissement, le cahier des charges pose un problème en raison de son caractère perpétuel. Ses dispositions ne peuvent être modifiées que selon le Code civil, c'est-à-dire à l'unanimité. Le cahier des charges ne peut être supprimé qu'à cette condition, ce qui est difficile à obtenir.

La disparition du régime du lotissement est synonyme d'arrêt des règles propres au lotissement. Cependant, cette disparition est rare dans la pratique notamment à cause de deux éléments qui reposent sur le fait que les règles du cahier des charges sont difficiles à effacer et que tous les équipements communs doivent être transférés à la commune ou à l'EPCI. Néanmoins, une fois ces obstacles surmontés le lotissement sera ainsi entièrement soumis aux règles du PLU(i). C'est sur ce principe que repose tout l'avantage de sortir du régime du lotissement vis-à-vis de la densification. Le lotissement devient ainsi un quartier à part entière, et sera soumis à des règles propices à la densification qui est un objectif du gouvernement. Il n'y aura plus d'ambiguïté possible quant à l'application ou non de certaines règles. Le régime du lotissement est un frein à la densification. Celle-ci est plus facilement réalisable quand le quartier est soumis aux règles du PLU, plutôt que celles du cahier des charges et/ou du règlement s'il a une durée inférieure à dix ans puisque le PLU répond aux objectifs de la commune. Il n'y a plus la nécessité de recueillir une majorité qualifiée ou l'unanimité, les propriétaires de ce quartier qui souhaitent garder leur cadre de vie, et qui sont opposés à la construction de nouveaux logements dans leur voisinage ne peuvent s'opposer à des projets de densification comme cela était auparavant possible lors des votes recueillis en assemblée générale. Néanmoins, ils peuvent toujours contester une autorisation d'urbanisme comme cela est stipulé dans le Code de l'urbanisme.

Etant donné que le règlement et le cahier des charges sont des documents facultatifs, quatre possibilités sont aujourd'hui permises : les deux documents sont applicables, les deux documents ne sont pas applicables, seul le règlement est en vigueur, seul le cahier des charges est en vigueur. Etant donné les contraintes imposées par ce dernier document, il est préférable aujourd'hui, au vu d'un objectif de densification, de ne plus l'inclure dans les règles du lotissement. Ainsi, en présence du seul règlement, à l'expiration du délai décennale, le PLU(i) s'appliquera. En l'absence de ces deux documents le PLU(i) s'appliquera automatiquement dès sa création. Cependant, les cinq premières années, des nouvelles règles d'urbanisme ne pourront être prises en compte en raison de la cristallisation des règles d'urbanisme applicable au lotissement au regard de l'article L.442-14.

Conclusion

Un projet de lotissement respectant toutes les règles d'urbanisme contenues dans le PLU de la commune, pourra cependant être refusé s'il n'intègre pas un ensemble d'autres règles environnementales, et spécifiques à la sécurité.

La phase d'autorisation peut, selon les caractéristiques du projet et son emplacement, faire l'objet d'une importante procédure. En effet, il peut faire l'objet d'une étude d'impact, d'une enquête publique, d'une évaluation des incidences sur un ou plusieurs sites Natura 2000, d'un dossier loi sur l'eau, ou encore d'une demande de dérogation de destruction d'espèces protégées. Néanmoins, le dossier d'études d'impact au titre de l'évaluation environnementale peut réunir les trois derniers éléments précités.

En matière de modification des règles du lotissement, la loi ELAN s'est contentée de supprimer les règles mises en place par la loi ALUR qui avait tenté maladroitement d'instaurer des dispositions favorisant la densification en lotissement, objectif du gouvernement. La législation à ce jour est proche de celle antérieure à 2014, et il est peu probable qu'une nouvelle réforme en ce sens intervienne dans les prochaines années.

Du fait de son caractère contractuel et par conséquent pérenne, le cahier des charges pose des problèmes quant à la densification et à l'évolution des lotissements. Les lotissements qui perdurent et ne deviennent jamais des quartiers de la ville, dérangent les collectivités publiques. De plus, cela crée des contraintes pour les acquéreurs car un cahier des charges est à respecter, contrairement à un quartier de ville.

Le règlement, grâce à la loi ALUR devient réellement caduc après l'écoulement du délai décennal. Les anciens règlements sont devenus caducs au jour de l'entrée en vigueur de la loi ALUR. Les anciens cahiers des charges antérieurs à 1977, qui étaient obligatoirement approuvés par le préfet, ainsi que les clauses de nature réglementaire des cahiers des charges non approuvés, postérieurs à cette date, sont théoriquement devenus caducs avec cette loi. Toutefois, ces documents, dans leur intégralité, continuent à s'imposer dans les rapports entre colotis, pouvant même conduire à des destructions, si les constructions ne respectent pas ce document. Ainsi, le cahier des charges peut être un frein à la densification.

Le caractère pérenne de ce document se voit confirmé au regard du troisième alinéa de l'article L.442-9 du Code de l'urbanisme « *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 du lotissement* ». Pour autant, l'objectif du législateur à travers les lois SRU, ALUR ou ELAN, est de densifier les secteurs pavillonnaires. Une suppression de cet

alinéa permettrait à la Cour de cassation de revoir son jugement sur le caractère pérenne de ce document.

La solution, afin de palier à ce problème de densification, est de sortir entièrement du régime du lotissement, afin de se libérer de ses règles, et de n'être soumis qu'au PLU(i) ordinaire. Plus aucune majorité n'est requise afin de modifier les règles.

Cependant, des interrogations se posent quant à la disparition de ce régime. En effet, la suppression du document contractuel est un sujet complexe. Ce document est régi par le droit des contrats, il ne peut s'effacer qu'à l'unanimité des colotis. Cette unanimité est difficile à atteindre, elle peut se heurter à des colotis conservateurs, soucieux de maintenir leur cadre de vie, et donc réticents à l'idée de voir des logements se construire autour de leur habitation.

A l'avenir, il serait souhaitable que les cahiers des charges ne possèdent pas de clauses réglementaires, mais comme cela a été vu, la distinction réglementaire/non réglementaire est difficile à établir. Etant donné que règlement et cahier des charges sont devenus des documents facultatifs, il est préférable que les futurs lotissements ne soient pas dotés d'un cahier des charges afin d'être automatiquement soumis au PLU après l'écoulement du délai décennal s'ils possèdent un règlement, ou directement s'ils n'en possèdent pas. Dans ce cas, il convient de considérer la cristallisation des règles d'urbanisme sur une durée de cinq ans afin que les permis de construire ne puissent pas être refusés au regard de ces nouvelles règles.

Néanmoins, si un cahier des charges doit être établi, autant anticiper son caractère pérenne. Il serait préférable, dès le départ, de prévoir la fin organisée des lotissements en imposant la suppression des règles contenues dans ce document contractuel, et de conduire l'association syndicale à transférer tous les biens qu'elle gère à la personne publique qui a la compétence de les recevoir. Pour cela il conviendrait de mentionner également cette condition dans les statuts de l'association, dans le but d'entraîner la dissolution de l'association. Ainsi, ces dispositions permettraient d'aboutir au changement de régime, soit à un terme donné (selon l'écoulement d'un délai de x années), soit à la réalisation d'une condition (que le lotisseur ne détienne plus aucun lot ; que tous les lots et les équipements communs soient achevés...). Cependant, un problème persiste car certaines collectivités ne souhaitent pas nécessairement récupérer ces équipements dans leur domaine, et les ASL ne peuvent en aucun cas les obliger.

Aujourd'hui, les lotissements sont des opérations d'aménagement de moins en moins utilisées. Ceci ayant pour cause le faible rapport engendré entre densité créée et consommation du foncier.

Bibliographie

Ouvrage imprimé

- DROBENKO Bernard. Droit de l'urbanisme : les conditions de l'occupation du sol et de l'espace, l'aménagement et le contrôle de l'utilisation du sol et de l'espace, le financement des équipements, le contentieux. 11^{ème} édition. Gualino. 2016. 320 p. (Mémentos LMD).

Travaux universitaires

- BERTAINA Sophie. Les pièces optionnelles, non exigibles ou superfétatoires d'un permis d'aménager : analyses et conséquences [en ligne]. Mémoire présenté en vue d'obtenir le diplôme d'ingénieur Cnam, Spécialité : Géomètre et Topographe. Ecole Supérieure des Géomètres et Topographes. 2013. 71 p. Disponible sur : <<https://dumas.ccsd.cnrs.fr/dumas-00912747/document>>. (consulté le 12/03/2019).
- CILIA Michaël. L'évolution des règles d'urbanisme dans les cahiers des charges des lotissements [en ligne]. Mémoire présenté pour le Master Droit patrimonial, immobilier et notarial, Spécialité : Droit et Métiers de l'Urbanisme. Université d'Aix-Marseille, Faculté de Droit et De Science Politique. 2018. 62 p. Disponible sur : <<https://dumas.ccsd.cnrs.fr/dumas-01981848/document>>. (consulté le 25/02/2019).
- RICHAUD Vincent. La nature juridique des clauses des cahiers des charges de lotissement [en ligne]. Mémoire présenté pour le Master Droit patrimonial, immobilier et notarial, Spécialité : Droit et Métiers de l'Urbanisme. Université d'Aix-Marseille, Faculté de Droit et De Science Politique. 2016. 80 p. Disponible sur : <<https://dumas.ccsd.cnrs.fr/dumas-01396905/document>>. (consulté le 05/03/2019).

Articles de périodiques/doctrine électroniques

- ASIKA Elina et PERRINEAU Benoît. *Les perspectives d'évolution des cahiers des charges de lotissement, après l'arrêt Commune de Saint-Jean-de-Monts*. Actes pratiques & ingénierie immobilière [en ligne]. 2013. Disponible sur : <https://www.seban-associes.avocat.fr/wp-content/uploads/2015/08/pub_articlecommunedesaint-jean-de-monts.pdf>. (consulté le 04/03/2019).
- ASIKA Elina et PERRINEAU Benoît. *Cahier des charges de lotissement, Comment s'affranchir des prescriptions ?*. Études foncières [en ligne]. 2013, n°165. Disponible sur : <https://www.seban-associes.avocat.fr/wp-content/uploads/2015/08/pub_ef165_modifies.pdf>. (consulté le 14/03/2019).
- BAINVILLE Ophélie et LVOVSCHI-BLANC Carole. *Le nouveau régime de l'évaluation environnementale des projets en 10 questions*. Le bulletin de Cheuvreux Notaires [en ligne]. 2017, n°86. Disponible sur : <http://www.cheuvreux-notaires.fr/veille_juridique/actualites/nouveautes_juridiques/nj_evaluation_environmentale_projets.pdf>. (consulté le 18/03/2019).

- COUPINOT Claire-Lise. *En finir avec le cahier des charges ?*. Bulletin de Jurisprudence de Droit de l'Urbanisme [en ligne]. 2014. Disponible sur : <[http://www.wikibimby.fr/images/f/ff/En finir avec les cahiers des charges de lotissement.pdf](http://www.wikibimby.fr/images/f/ff/En_finir_avec_les_cahiers_des_charges_de_lotissement.pdf)>. (consulté le 18/03/2019).
- CORNILLE Patrice. *De l'impact sans précédent de la loi ALUR sur le dossier du lotissement*. Construction – Urbanisme [en ligne]. 2014. Disponible sur : <http://web.lexisnexis.fr/newsletters/avocats/05_2014/cur1405.pdf>. (consulté le 12/03/2019).
- MORTINI Clément et MOUSSAULT Michaël. *L'art et la manière d'échapper à un cahier des charges trop contraignant*. La Gazette [en ligne]. 2016. Disponible sur : <<https://dsavocats.com/sites/default/files/2017-12/Gazette%20-%20Lart%20et%20la%20maniere%20dechapper%20a%20un%20cahier%20des%20charges%20trop%20contraignant-%20Michael%20Moussault%20-%20Clément%20Mortini.pdf>>. (consulté le 18/03/2019).

Sites web

- Assemblée Nationale [en ligne]. Disponible sur <<http://www.assemblee-nationale.fr/>>. (consulté le 20/03/2019).
- Conseil Constitutionnel [en ligne]. Disponible sur <<https://www.conseil-constitutionnel.fr/>>. (consulté le 25/02/2019).
- DREAL Aquitaine. E3O Outil pour l'Evaluation Environnementale sur l'Eau [en ligne]. Disponible sur <<http://www.donnees.aquitaine.developpement-durable.gouv.fr/E3O/index.html>>. (consulté le 23/04/2019).
- DREAL Provence Alpes-Côte d'Azur [en ligne]. Disponible sur <<http://www.paca.developpement-durable.gouv.fr/>>. (consulté le 23/04/2019).
- Légifrance. Le service public de la diffusion du droit [en ligne]. Disponible sur <<https://www.legifrance.gouv.fr/>>. (consulté le 18/02/2019).
- Sénat. Un site au service des citoyens [en ligne]. Disponible sur <<https://www.senat.fr/>>. (consulté le 20/03/2019).

Autre document

- Atelier de filière, Mettre en œuvre la démarche BIMBY au Pays du Mans. SCoT Pays du Mans. Présentation du 17/11/2017. (Présentation PowerPoint – PDF).

Table des annexes

Annexe 1 : Article L.442-9 du Code de l'urbanisme.....	60
Annexe 2 : Article L.442-10 du Code de l'urbanisme.....	62
Annexe 3 : Article L.442-11 du Code de l'urbanisme.....	64

Annexe 1

Article L.442-9 du Code de l'urbanisme

- **Version en vigueur au moment de ce TFE :**

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 plan local d'urbanisme ou un document d'urbanisme en tenant lieu.

De même, lorsqu'une majorité de colotis a demandé le maintien de ces règles, elles cessent de s'appliquer immédiatement si le lotissement est couvert par un plan local d'urbanisme ou un document d'urbanisme en tenant lieu, dès l'entrée en vigueur de la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové.

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 du lotissement, ni le mode de gestion des parties communes.

Les dispositions du présent article ne sont pas applicables aux terrains lotis en vue de la création de jardins mentionnés à l'article L. 115-6.

- **Texte issu de la loi ALUR :**

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 plan local d'urbanisme ou un document d'urbanisme en tenant lieu.

De même, lorsqu'une majorité de colotis a demandé le maintien de ces règles, elles cessent de s'appliquer immédiatement si le lotissement est couvert par un plan local d'urbanisme ou un document d'urbanisme en tenant lieu, dès l'entrée en vigueur de la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové.

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 du lotissement, ni le mode de gestion des parties communes.

Les dispositions du présent article ne sont pas applicables aux terrains lotis en vue de la création de jardins mentionnés à l'article L. 111-5-4.

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 de la promulgation de la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 précitée 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.

La publication au bureau des hypothèques ou au livre foncier est décidée par les colotis conformément à la majorité définie à l'article L. 442-10 ; les modalités de la publication font l'objet d'un décret.

La publication du cahier des charges ne fait pas obstacle à l'application du même article L. 442-10.

- **Version en vigueur antérieurement à la loi ALUR :**

Les règles d'urbanisme contenues dans les documents approuvés d'un 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 ou un document d'urbanisme en tenant lieu.

Toutefois, lorsqu'une majorité de colotis, calculée comme il est dit à l'article L. 442-10, a demandé le maintien de ces règles, elles ne cessent de s'appliquer qu'après décision expresse de l'autorité compétente prise après enquête publique réalisée conformément au chapitre III du titre II du livre Ier du code de l'environnement.

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 du lotissement, ni le mode de gestion des parties communes.

Les dispositions du présent article ne sont pas applicables aux terrains lotis en vue de la création de jardins mentionnés à l'article L. 111-5-4.

Annexe 2

Article L.442-10 du Code de l'urbanisme

- **Version en vigueur au moment de ce TFE :**

Lorsque 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, l'autorité compétente peut prononcer la modification de tout ou partie des 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. Cette modification doit être compatible avec la réglementation d'urbanisme applicable.

Jusqu'à l'expiration d'un délai de cinq ans à compter de l'achèvement du lotissement, la modification mentionnée au premier alinéa ne peut être prononcée qu'en l'absence d'opposition du lotisseur si celui-ci possède au moins un lot constructible.

- **Texte issu de la loi ALUR :**

Lorsque 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, l'autorité compétente peut prononcer la modification de tout ou partie des 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. Cette modification doit être compatible avec la réglementation d'urbanisme applicable.

Le premier alinéa ne concerne pas l'affectation des parties communes des lotissements.

Jusqu'à l'expiration d'un délai de cinq ans à compter de l'achèvement du lotissement, la modification mentionnée au premier alinéa ne peut être prononcée qu'en l'absence d'opposition du lotisseur si celui-ci possède au moins un lot constructible.

- **Version en vigueur antérieurement à la loi ALUR :**

Lorsque les deux tiers des propriétaires détenant ensemble les trois quarts au moins de la superficie d'un lotissement ou les trois quarts des propriétaires détenant au moins les

deux tiers de cette superficie le demandent ou l'acceptent, l'autorité compétente peut prononcer la modification de tout ou partie des documents, notamment du règlement et du cahier des charges relatifs à ce lotissement, si cette modification est compatible avec la réglementation d'urbanisme applicable.

Jusqu'à l'expiration d'un délai de cinq ans à compter de l'achèvement du lotissement, la modification mentionnée à l'alinéa précédent ne peut être prononcée qu'en l'absence d'opposition du lotisseur si celui-ci possède au moins un lot constructible.

Annexe 3

Article L.442-11 du Code de l'urbanisme

- **Version en vigueur au moment de ce TFE :**

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 Ier 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 approuvé, 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.

- **Version en vigueur antérieurement à la loi ALUR :**

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 Ier 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, pour les mettre en concordance avec le plan local d'urbanisme ou le document d'urbanisme en tenant lieu.

Liste des figures

Figure 1 – Intervention des acteurs lors la phase amont de la délivrance du permis d'aménager. ... 20

Analyse du cycle de vie d'un lotissement.

Mémoire d'Ingénieur C.N.A.M., Le Mans 2019

RESUME

L'opération d'aménagement qu'est le lotissement, s'est développée dans un contexte historique, économique et social, qui était caractérisé par une urbanisation qualifiée d'extensive. Ce contexte a changé, aujourd'hui l'aménagement souffre d'un déficit de terrains disponibles pour la construction d'immeubles d'habitations et d'équipements. Dans cette perspective, les lotissements représentent des réserves foncières de grand intérêt. La densification en lotissement est donc un enjeu fort, auquel les dernières lois ont tenté, avec plus ou moins de réussite, d'y répondre.

La phase en amont de la délivrance du permis d'aménager est une phase lourde, comportant plusieurs règles à respecter, et faisant intervenir de nombreux acteurs. La notion d'environnement représente une part grandissante de ces règles à respecter. Une fois, le lotissement autorisé, il peut être soumis à des règles qui lui sont propres, contenues dans le règlement et/ou le cahier des charges. Ce dernier pose, par ailleurs, de nombreux problèmes au regard de sa nature contractuelle qui a été souvent détournée afin d'y insérer des règles d'urbanisme. Un lotissement naît, vit et peut disparaître. Contrairement aux espèces vivantes, cette dernière étape n'est pas une fin obligatoire. Cette étude s'attardera sur les aspects problématiques qui interviennent au cours de la vie du lotissement.

Mots clés : lotissement, aménagement, densification, loi ALUR, loi ELAN.

SUMMARY

The housing estate is a planning operation. It developed in a historical, economic and social context characterized by an urbanization described as extensive. This context has changed, today the development suffers from a deficit of available land for the construction of residential buildings and equipment. In this perspective, the housing estate represent land reserves of great interest. Densification is therefore a strong issue to which the latest laws have tried, with more or less success, to respond.

The upstream phase of the issuance of the planning permission is a cumbersome phase with several rules to respect, and involving many actors. The notion of environment represents a growing part of these rules to respect. Once the subdivision is authorized, it may be subject to its own rules contained in the regulation and / or the specifications. The latter also raises many problems in view of its contractual nature which has often been diverted in order to include urban planning rules. A housing estate is born, lives and can die. Unlike living species, this last step is not an obligation. This study will focus on the problematic aspects that occur during the life of the housing estate.

Key words : housing estate, planning, densification, ALUR, ELAN.