

*Modifier les documents d'un lotissement
qui s'imposent entre colotis*

Les procédures de modification des documents d'un lotissement

Le site outils de l'aménagement a vocation à présenter de manière synthétique les acteurs, les procédures et les outils de l'aménagement.

La rédaction et l'actualisation de ces fiches sont assurées par le Cerema avec l'appui des ministères chargés du logement, de l'aménagement et de l'environnement.



Les dispositions d'urbanisme figurant dans le règlement et le cahier des charges d'un lotissement revêtent une portée réglementaire lorsqu'ils sont approuvés par l'administration.

Si le législateur a prévu un régime de caducité décennale des dispositions réglementaires, les dispositions réglementaires des documents du lotissement demeurent opposables entre les colotis sans condition de délai.

Fiche outils - juin 2023

S'il n'est alors plus possible de contester des autorisations d'urbanisme délivrées dans le périmètre d'un lotissement devant le juge administratif sur le fondement de ces dispositions, les colotis peuvent exiger leur respect devant le juge judiciaire s'ils établissent qu'elles revêtent une portée contractuelle.

Dans ce contexte, il existe deux mécanismes de modification par l'administration des documents du lotissement – notamment lorsqu'ils sont anciens - permettant de faire évoluer voire de supprimer certaines obligations contractuelles faisant obstacle à la réalisation d'un projet immobilier conforme aux règles d'urbanisme (PLU).

Définition et création du lotissement

Le lotissement s'entend de la **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 s'agit d'une opération comprenant plusieurs étapes :

- Le lotissement doit faire l'objet d'un **permis d'aménager** s'il prévoit la réalisation de voies, d'espaces ou d'équipements communs à plusieurs lots et propres au lotissement ou si le lotissement est situé dans le périmètre d'un site patrimonial remarquable, dans les abords d'un monument historique ou dans un site classé ou en instance de classement.
- Le lotissement est soumis à **déclaration préalable** lorsqu'il n'est pas soumis à permis d'aménager.
- L'autorisation d'urbanisme est délivrée par **l'autorité compétente (maire, président de l'EPCI ou préfet)** sous forme de **décision tacite ou expresse**.
- Le lotissement fait l'objet d'une **phase de réalisation** comprenant l'exécution des travaux d'aménagement, la commercialisation des lots et l'édification des constructions par les colotis.
- Enfin, **au cours de l'existence du lotissement, ses documents peuvent être modifiés** à l'initiative des colotis ou de **l'autorité administrative**.

Nature des documents du lotissement

Historique des documents des lotissements

L'encadrement administratif des lotissements naît avec les lois du 14 mars 1919 et du 19 juillet 1924 qui imposent l'établissement d'un **plan d'aménagement, d'embellissement et d'extension** d'abord, toutefois peu contrôlé, puis le dépôt d'un dossier auprès de l'administration comprenant notamment un **cahier des charges**.

Avant ces évolutions législatives, les lotissements étaient des actes de droit privé exclusivement qui n'engageaient que les colotis entre eux.

Le visage des lotissements tel que le connaissons aujourd'hui apparaît avec la loi n° 76-1285 du 31 décembre 1976 portant réforme de l'urbanisme.

Le lotissement est ainsi redéfini comme une « *opération d'urbanisme privée effectuée sous le contrôle de la puissance publique* » et la double

facette des lotissements est précisée par les décrets d'application qui distinguent clairement le règlement et le cahier des charges devant chacun figurer au dossier de demande de création d'un lotissement.

Il est acquis à cette date que **le règlement est un document de nature réglementaire** dont l'opposabilité aux demandes d'autorisation d'urbanisme dans le périmètre du lotissement résulte de son approbation par l'administration.

Le **régime du cahier des charges** demeure en revanche plus ambigu, ce dernier pouvant revêtir une **double casquette réglementaire et contractuelle**.

La nature réglementaire dépend du **caractère approuvé** ou non du cahier des charges et la **nature de la clause** considérée.

À noter

Pour les lotissements autorisés entre 1959 et 1978, **le 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* » **devait obligatoirement être approuvé**, tandis que le **cahier des charges** devenait **facultatif** et ne relevait plus des documents devant être approuvés, puisque celui-ci était censé n'avoir **qu'une nature contractuelle** et régir les relations entre colotis.

La portée des documents d'un lotissement

■ Portée contractuelle

Le **cahier des charges** d'un lotissement a toujours un **caractère contractuel** et s'impose **entre colotis** quelle que soit sa date, qu'il soit approuvé ou non par l'administration.

Cette portée contractuelle concerne **l'ensemble des stipulations** contenues dans le cahier des charges.

S'agissant du règlement, distinct du cahier des charges, il convient de rechercher si les colotis ont, par une **manifestation non équivoque de volonté, conféré une valeur contractuelle aux dispositions d'urbanisme qu'il contient.**

Pour déterminer si les dispositions réglementaires du lotissement ont une valeur contractuelle une analyse au cas par cas doit nécessairement être menée.

Dès lors qu'elles ont une valeur contractuelle, la méconnaissance des stipulations contenues dans les documents du lotissement est **sanctionnée** même en l'absence de préjudice par le juge judiciaire.

Attention

La simple annexion systématique du règlement de lotissement dans l'ensemble des actes de vente des lots ne suffit pas à conférer au règlement un caractère contractuel.

■ Portée réglementaire

Les dispositions d'urbanisme contenues dans les documents du lotissement, en règle générale dans le **règlement**, ont une **portée réglementaire opposable aux demandes d'autorisation d'urbanisme** sollicitées dans le périmètre du lotissement.

Le caractère réglementaire de ces règles résulte de leur **approbation** dans le cadre du dépôt du dossier de permis d'aménager ou de la déclaration préalable du lotissement.

Le règlement ne doit pas contenir de dispositions non conforme aux règles d'urbanisme en vigueur au moment de son adoption : il peut **compléter les règles en vigueur sans les remplacer.**

Lorsqu'il est **approuvé** ou bien lorsqu'il comporte des clauses réglementaires, le cahier des charges a également un **caractère réglementaire.**

Ses clauses deviennent **opposables aux demandes d'autorisation d'urbanisme.**

La caducité des documents du lotissement

La règle de la caducité des documents réglementaires

Lorsque le lotissement est **couvert par un plan local d'urbanisme**, les dispositions de **nature réglementaire** des documents du lotissement cessent de s'appliquer au terme de 10 années à compter de la délivrance de l'autorisation de lotir.

La caducité ne frappe que les **dispositions de nature réglementaire fixant des règles d'urbanisme** figurant dans les documents du lotissement.

Cette caducité concerne potentiellement **tous les documents** : règlement, cahier des charges...

La caducité est **automatique** et **de droit**. **Les colotis ne peuvent pas s'y opposer**.

Les effets de la caducité

La caducité des dispositions de nature réglementaire est opposable à **l'administration**, aux **colotis** ainsi qu'aux **tiers**.

L'autorité compétente en matière d'urbanisme **ne peut plus se fonder** sur les dispositions réglementaires des documents du lotissement pour **refuser une autorisation d'urbanisme** sollicitée dans le périmètre du lotissement.

Les colotis ne sont plus contraints au respect de ces dispositions dans le cadre de leurs relations **avec l'administration**.

La caducité fait **obstacle à la possibilité d'invoquer la violation de ces dispositions dans le cadre d'un recours en annulation** contre les autorisations d'urbanisme délivrées dans le lotissement, postérieurement à la caducité.

Opposabilité des règles d'urbanisme caduques entre colotis

Compte tenu de la **valeur contractuelle** de l'ensemble du cahier des charges, son contenu **reste entièrement opposable aux relations entre les colotis** lorsque les dispositions réglementaires sont caduques.

Il en va de même des dispositions d'urbanisme du **règlement** s'il apparaît que les colotis ont entendu de manière non équivoque lui conférer une valeur contractuelle.

Les **dispositions d'urbanisme** des documents du règlement continuent ainsi de s'appliquer **entre les colotis qui peuvent exiger leur respect, le cas échéant devant le juge judiciaire**.

Les hypothèses de modification du règlement par l'administration

Le code de l'urbanisme prévoit deux mécanismes de modification des documents du lotissement.

Attention

La procédure de modification des documents du lotissement ne doit pas être confondue avec la **procédure de modification du lotissement**.

Les modifications de lotissement sont des modifications de la conception générale du projet immobilier et non des règles contenues dans les documents du lotissement.

À noter

La caducité des règles d'urbanisme ne fait pas obstacle à ce que l'autorité compétente en matière d'urbanisme recourt aux mécanismes du code de l'urbanisme pour modifier ou supprimer les règles d'urbanisme contenues dans les documents d'un lotissement si elles conservent une portée contractuelle.

La procédure de modification à l'initiative des colotis

Cette procédure permet à l'autorité administrative de modifier à la demande des colotis les dispositions des documents du lotissement qui contiennent des **règles d'urbanisme**.

La modification à l'initiative des colotis nécessite l'accord de la **moitié des propriétaires détenant ensemble les deux tiers au moins de la superficie d'un lotissement** ou des **deux tiers des propriétaires détenant au moins la moitié de cette superficie**.

Elle doit être précédée d'une information suffisamment précise des colotis intéressés. Le vote en assemblée générale des propriétaires n'est pas exigé, mais peut s'avérer plus pertinente en pratique, après leur avoir communiqué au préalable un dossier explicatif faisant apparaître l'état du document du lotissement concerné, avant puis après modifications.

Lorsque suffisamment de colotis acceptent ou demandent cette modification, 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**,
- Les **clauses de nature réglementaire du cahier des charges s'il n'a pas été approuvé**.

Les modifications peuvent porter sur tout type de règle de constructibilité (emprise au sol, implantation, hauteur, superficie minimale des terrains, etc.).

Elles doivent cependant être **compatibles avec la réglementation d'urbanisme** nationale et locale en vigueur.

Les modifications ne doivent également **pas avoir pour effet d'aggraver les contraintes pesant sur les colotis** au-delà de ce que commande le respect des documents d'urbanisme en vigueur.

La modification ne peut porter sur des règles étrangères aux règles d'urbanisme et n'intéressant que les seuls colotis, comme par exemple les statuts de l'ASL.

Ce régime de modification s'applique à tous les types de lotissements, quelle que soit la date de leur création.

La demande de modification doit être adressée à **l'autorité compétente en matière de lotissement**, en général le maire, pour **approbation**.

Sa décision prend la forme d'un **arrêté** qui doit être **affiché pendant deux mois**.

Le maire n'est pas obligé de faire droit à la demande de modification émanant d'une majorité de colotis.

Son éventuel **refus** devra toutefois être **motivé** par des **raisons juridiques**.

Par exemple :

- incompatibilité de la modification avec la réglementation d'urbanisme en vigueur,
- motif d'intérêt général en lien avec l'urbanisme.

La procédure de modification à l'initiative de l'administration

En cas de **discordance** entre le **cahier des charges** qui continue de régir les rapports entre colotis et le **plan local d'urbanisme** ou le document en tenant lieu, l'autorité compétente en matière de lotissement, en général le maire, peut faire usage de son **pouvoir d'intervention sur les documents** des lotissements pour les mettre en **concordance** avec le plan local d'urbanisme.

La commune peut ainsi, sous certaines conditions, **imposer** la **modification** des clauses réglementaires des documents du lotissement, voire leur **suppression**, afin de mettre ces documents en concordance avec le plan local d'urbanisme en vigueur ou le document d'urbanisme en tenant lieu

Elle permet ne procéder à la modification des documents du lotissement **sans l'accord de l'ensemble des colotis**.

Ce mécanisme nécessite la mise en œuvre d'une **enquête publique** ainsi qu'une **délibération du conseil municipal** favorable à la modification de tout ou parties des dispositions d'urbanisme des documents du lotissement notamment :

- Le **règlement**
- Le **cahier des charges**, qu'il soit **approuvé ou non**

Cette procédure peut prendre le relai d'une demande de modification à l'initiative des colotis qui n'a pas abouti.

Elle est à **l'initiative de l'autorité compétente en matière de lotissement**.

■ **La procédure d'enquête publique environnementale**

La procédure de mise en concordance doit faire l'objet d'une enquête publique prévue par le code de l'environnement.

L'enquête publique est **ouverte et organisée par l'autorité compétente pour statuer sur les demandes de permis d'aménager et les dossiers de déclaration préalable de lotissement, en général le maire.**

Il lui appartient de prendre les actes nécessaires à l'enquête publique relative à la mise en concordance (saisine du Président du tribunal administratif territorialement compétent aux fins de désignation d'un commissaire enquêteur et constitution du dossier précisant l'objet de l'enquête, la période proposée, intégrant un résumé non technique ou une note de présentation ainsi que l'ensemble des pièces listées par l'article R. 123-8 du code de l'environnement).

La mise en œuvre de l'enquête publique n'est pas conditionnée par la notification préalable des colotis.

La **durée** de l'enquête publique est fixée par l'autorité compétente et ne **doit pas être inférieure à 15 jours**, si la mise en concordance n'exige **pas d'évaluation environnementale** ou à **1 mois** si au contraire une **évaluation environnementale** est nécessaire.

Si la durée de l'enquête publique est réduite au **minimum légal**, le premier et le dernier jour doivent être des **jours ouvrés** permettant d'accéder au dossier.

■ **Publication de l'arrêté d'ouverture de l'enquête publique et avis d'enquête**

L'autorité compétente pour ouvrir et organiser l'enquête précise par **arrêté** les informations suivantes :

- **L'objet de l'enquête** (justification de la mise en concordance...)
- La ou les **décisions pouvant être adoptées** au terme de l'enquête et les autorités compétentes pour statuer
- Le **nom et les qualités** du commissaire enquêteur ou des membres de la commission d'enquête

- La **date d'ouverture** de l'enquête, sa **durée** et ses **modalités**
- Le ou les **lieux** ainsi que les **horaires d'accès** où le **dossier** de l'enquête publique peut être consulté sur **support papier** et le **registre** d'enquête accessible au public
- Le ou les **points** et **horaires d'accès** où le **dossier** peut être consulté sur un **poste informatique**
- Le ou les **adresses, électronique et postale**, auxquelles le public peut transmettre ses **observations et propositions** pendant le délai de l'enquête. S'il existe un **registre dématérialisé**, cet avis précise l'**adresse du site internet** à laquelle il est accessible
- Lorsqu'elles sont prévues, la **date** et le **lieu des réunions** d'information et d'échange envisagées
- La **durée**, le ou les **lieux**, ainsi que le ou les **sites internet** où, à l'issue de l'enquête, le public pourra **consulter le rapport et les conclusions** du commissaire enquêteur ou de la commission d'enquête

L'arrêté doit être adopté après concertation avec le commissaire enquêteur et mis à disposition du public **au moins 15 jours avant le début** de l'enquête.

L'information du public est assurée, **sous forme d'avis**, par voie **dématérialisée** et par voie **d'affichage** sur le ou les lieux concernés par l'enquête, ainsi que, selon l'importance et la nature des dispositions mises en concordance, par voie de publication locale via sa diffusion dans deux journaux régionaux ou locaux diffusés dans le département concerné.

■ **Disponibilité du dossier d'enquête publique**

Le dossier d'enquête publique est **mis en ligne pendant toute la durée de l'enquête.**

Il reste consultable, pendant cette même durée, sur **support papier en un ou plusieurs lieux déterminés dès l'ouverture de l'enquête publique**, et *a minima* au siège de l'enquête publique.

Un **accès gratuit** au dossier est également garanti par un ou plusieurs **postes informatiques** dans un lieu ouvert au public.

■ **Délibération du conseil municipal sur le principe de la modification et arrêté de mise en concordance**

Le conseil municipal doit délibérer sur l'opportunité de la mise en concordance après l'enquête publique.

La décision de mise en concordance prend ensuite la forme d'un **arrêté** pris par **l'autorité compétente**.

L'arrêté doit être affiché en mairie pendant deux mois.

La **publication** de l'arrêté de mise en concordance au **fichier de l'immobilier** doit également être envisagée, bien que **non obligatoire**, pour assurer l'opposabilité des modifications intervenues entre les colotis.

Intérêts et points de vigilance

Intérêts

- La modification ou la suppression des règles d'urbanisme inscrites dans les documents d'un lotissement permet **d'adapter les modalités de construction dans son périmètre aux évolutions de la réglementation** d'urbanisme.
- La modification forcée des documents permet aux collectivités **d'homogénéiser** les règles d'urbanisme applicables sur leur territoire et de **les mettre en concordance avec les principes d'aménagement** qu'elles poursuivent.

Points de vigilance

- La procédure de modification forcée peut être **mal perçue par les colotis** attachés aux règles établies par les documents de leur lotissement ou générer des inquiétudes de leur part, relatives aux constructions et aménagements susceptibles

d'être autorisées. Sauf lorsque la commune intervient après une tentative de modification à l'initiative des colotis qui n'a abouti, il est recommandé de les informer en amont de la procédure de modification forcée susceptible d'être mise en œuvre bien qu'il ne s'agisse **pas d'une procédure obligatoire**.

- La modification forcée exige la **prise en charge par la collectivité de l'ensemble de la procédure** de mise en concordance. Elle doit donc déployer une certaine ingénierie juridique (enquête publique, motivation de la délibération du conseil municipal...) et prendre en charge les **frais afférents**.

Cette procédure peut notamment avoir pour objet de favoriser la **densification** de l'urbanisme telle qu'elle est prévue par le document d'urbanisme opposable et à laquelle les règles du lotissement font obstacle.

Textes de référence

- Code de l'urbanisme : articles L. 442-1 et suivants et R. 442-1 et suivants (lotissements), article L. 115-1 (caractère contractuel des documents du lotissement)
- Code de l'environnement : art. L. 123-1 A et suivants (enquête publique)
- Loi n° 76-1285 du 31 décembre 1976 portant réforme de l'urbanisme
- Loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement de l'aménagement et du numérique
- Décret n° 58-1466 du 31 décembre 1958 et n° 59-898 du 28 juillet 1959 relatifs aux lotissements (abrogés)
- Conseil d'Etat, avis, 24 juillet 2019, req. n° 130362

+ Pour aller plus loin ●●●

- La rubrique « aménagement opérationnel » du site outil de l'aménagement
<https://outil2amenagement.cerema.fr/amenagement-operationnel-r2.html>
- La sous-rubrique « définir la procédure opérationnelle »
<https://outil2amenagement.cerema.fr/definir-la-procedure-operationnelle-r307.html>

✍ Rédacteurs ●●●

Anne Davy et Victoria Robert, Adden avocats Grand Ouest

✉ Contacts ●●●

Cerema Territoires et Ville :
<https://outil2amenagement.cerema.fr/contact-a642.html>
Sarah Olei, Raphaèle Ratto

Photo de couverture

© Cerema

Maquettage

www.laurentmathieu.fr

Date de publication

juillet 2023

© 2023 - Cerema
La reproduction totale ou partielle du document doit être soumise à l'accord préalable du Cerema.

Commander ou télécharger nos ouvrages sur
www.cerema.fr

Aménagement et cohésion des territoires - Ville et stratégies urbaines - Transition énergétique et climat - Environnement et ressources naturelles - Prévention des risques - Bien-être et réduction des nuisances - Mobilité et transport - Infrastructures de transport - Habitat et bâtiment