

## ● Focus

### 75 À chacun sa charte



**David GILLIG,**  
avocat au barreau de Strasbourg,  
associé de la SELARL SOLER-COUTEAUX et ASSOCIÉS,  
chargé d'enseignement à la faculté de droit de  
Strasbourg

Source : Site Internet de la Ville de Lyon, 4 juill. 2022, *La nouvelle charte de qualité urbaine et architecturale, 1 an après*

Définie par le Centre national de ressources textuelles et lexicales comme un « *Acte authentique consignait des droits, des privilèges, généralement accordés par un suzerain* » (Moyen Âge) ou un « *Ensemble de lois constitutionnelles octroyées par un souverain* » (spéc.), la charte est un document écrit qui se développe de manière exponentielle dans tous les secteurs et dans tous les domaines d'activité, y compris juridiques. Tout le monde ou presque connaît la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, la charte du contribuable, la charte du football professionnel ou encore la charte nationale de l'accès au droit. On connaît moins la charte nationale de soutien à la parentalité, la charte de déontologie des membres de la juridiction administrative, la charte européenne de l'autonomie fiscale ou la charte de transparence pour le conjoint du président de la République.

La promotion immobilière n'échappe pas à ce mouvement. En effet, depuis quelques années, de nombreuses communes et intercommunalités se dotent d'une « *charte promoteur* » dont les dénominations sont très variées : « *Charte de la construction pour une ville résiliente* » (Montreuil), « *Charte pour un aménagement durable et inclusif de Paris* », « *Charte de la construction et de la promotion* » (Bagneux), « *Convention qualité constructions neuves de Plaine Commune* », « *Charte pour la qualité urbaine* » (Tours), « *Charte de la qualité urbaine, architecturale, paysagère et environnementale de la Ville de Lyon* », « *Charte de l'aménagement et de l'habitat durables* » (Strasbourg). Adopté dans un premier temps essentiellement par les communes d'Île-de-France, ce type de charte a proliféré sur l'ensemble du territoire national et concerne aujourd'hui des villes telles que par exemple Bordeaux, Nice, Angers, Lyon, Nantes, Reims, Grenoble, ou Annecy.

Dans un premier temps, ces chartes ont été très critiquées par les promoteurs immobiliers mais également par les services de l'État. Elles ont été qualifiées « *d'entraves à la construction* » et présentées comme une cause d'augmentation du coût de construction. Le discours est aujourd'hui plus policé, même si la FPI continue régulièrement à en contester l'application, dénonçant la prolifération de chartes « *trop souvent fondées sur une vision caricaturale des promoteurs et imposant certains diktats antiéconomiques, à l'instar du plafonnement des prix de sortie* » (P. Boulanger, *Éditorial du Président de la FPI*, 21 janv. 2022).

Nous ne prendrons pas parti sur ce point, mais constatons que l'acte de construire, qui mériterait d'être libéré pour répondre à une demande toujours plus importante en matière de logements, notamment sociaux, est entravé par l'existence des chartes promoteur. Ainsi que le Figaro s'en est fait l'écho le 14 janvier dernier, « *à Colombes, en région parisienne, plus aucun permis de construire n'est accordé si le projet ne répond pas aux exigences de la nouvelle charte, votée en mars 2021* » (J. Carasso, *Immobilier, les maires durcissent le ton et imposent des chartes aux promoteurs* : *Le Figaro*, 14 janv. 2022). Dans un rapport remis au mois de septembre 2021 à la ministre chargée du Logement, MM. Laurent Girometti et François Leclercq exposent que les chartes « *ne constituent pas toujours un frein au secteur de la construction* ». Cela signifie a contrario qu'elles peuvent constituer un obstacle à la production de logements.

Le juriste se bornera seulement à examiner la légalité des chartes promoteur, qui est très largement conditionnée par leur contenu et le formalisme qu'elles imposent. La difficulté est que ces chartes ne sont

nullement prévues par le Code de l'urbanisme. En l'absence de tout encadrement, elles se caractérisent donc par une très grande hétérogénéité au plan du formalisme, et dans leur contenu.

Au plan procédural, elles sont en principe adoptées par délibération de l'organe délibérant de la commune ou de l'intercommunalité qui a souhaité s'en doter. Mais rien ne permet d'exclure qu'elles soient établies par arrêté de l'exécutif de ces collectivités publiques.

Leur contenu est également à l'entière liberté des communes et intercommunalités qui ont décidé de les élaborer, et dépend des objectifs poursuivis par ces dernières. De manière quasi-invariable, ces objectifs sont les suivants : améliorer la qualité environnementale du projet ; améliorer sa qualité architecturale et paysagère ; améliorer la qualité du logement en termes de confort des parties privatives et des parties communes ; maîtriser le prix des logements.

Au plan juridique, ces éléments interpellent. En effet, c'est en principe au PLU qu'il appartient de fixer les règles en matière de qualité environnementale et de qualité architecturale et paysagère des projets de construction, et non à un document extérieur qui n'a aucune base légale. Par ailleurs, les communes n'ont aucune compétence en matière de maîtrise du prix des logements.

Cela n'aurait pas réellement d'incidences si les dispositions de la charte promoteur n'avaient qu'une portée incitative. La difficulté est que certaines chartes édictent des prescriptions dont le respect est impératif ainsi que des préconisations s'analysant en des recommandations. Tel est en particulier le cas de la « *Convention qualité constructions neuves de Plaine Commune* ». Et même lorsqu'elles ne comportent pas des prescriptions, les chartes s'imposent en pratique aux promoteurs immobiliers qui souhaitent développer des opérations sur le territoire communal ou intercommunal qu'elles couvrent. En effet, plus qu'un outil de dialogue entre la collectivité publique et les promoteurs immobiliers, la charte apparaît comme un instrument permettant à l'autorité compétente en matière de délivrance des autorisations d'imposer aux porteurs de projets de constructions le respect de dispositions qui ne figurent pas dans le PLU et qui, pour certaines d'entre elles, ne pourraient légalement être insérées dans ce document d'urbanisme. Il en va ainsi des règles relatives à la composition intérieure des bâtiments et des mesures visant à limiter la part des logements destinés à l'investissement locatif ou le prix de vente des logements.

La légalité des chartes est surtout contestable en ce que leur mise en œuvre conduit à imposer aux promoteurs immobiliers de se soumettre à des formalités qui ne sont pas prévues par le Code de l'urbanisme.

Ainsi, les chartes imposent aux pétitionnaires d'échanger régulièrement et le plus en amont possible avec la collectivité publique. Le dépôt de la demande de permis de construire et l'instruction de celle-ci n'interviennent qu'après qu'une commission composée d'élu et d'agents de la collectivité se soit réunie pour pré-valider le projet (cas de la ville de Tours). Pour certaines opérations, le pétitionnaire est tenu de présenter plusieurs projets élaborés par plusieurs maîtres d'œuvre, et de se soumettre à un jury de concours (cas de Bagneux). De telles formalités ne sont pourtant aucunement prévues par le Code de l'urbanisme, de sorte que la légalité des dispositions qui les imposent s'en trouve nécessairement affectée (V. par analogie avec les PLU rappelant que les auteurs d'un document local d'urbanisme ne sont pas habilités à prescrire une formalité : *CE*, 7 juill. 1999, n° 181312 : *JurisData* n° 1999-050790).

Par ailleurs, en totale méconnaissance des dispositions de l'article L. 423-1 du Code de l'urbanisme aux termes duquel le dossier joint à la demande de permis de construire « *ne peut comprendre que les pièces nécessaires à la vérification du respect du droit de l'Union européenne, des règles relatives à l'utilisation des sols et à l'implantation, à la destination, à la nature, à l'architecture, aux dimensions et à l'assainissement des constructions et à l'aménagement de leurs*

abords ainsi que des dispositions relatives à la salubrité ou à la sécurité publique [...] », les chartes font obligation aux pétitionnaires de fournir des documents tels que le bilan promoteur prévisionnel et la grille de prix prévisionnelle (cas de Montreuil) ou un descriptif de l'activité annuelle du pétitionnaire (cas de Strasbourg). De telles dispositions sont illégales (V. par analogie avec un règlement de POS imposant au pétitionnaire de joindre à sa demande de permis de construire une pièce qui ne figure pas au nombre de celles prévues par les dispositions du Code de l'urbanisme : CE, 29 juill. 1994, n° 118846 : *JurisData* n° 1994-047765).

Au final, loin d'être les partenaires des porteurs de projets de construction, les collectivités qui ont institué une charte promoteur se

comportent trop souvent – compte tenu du pouvoir d'immixtion que celle-ci leur confère en dehors de tout cadre juridique – comme un co-promoteur décidant de la consistance du projet, de son aspect extérieur, et même du prix de sortie des logements. On est très éloigné d'un dialogue et d'une simple négociation entre parties placées sur le même pied d'égalité. La seule garantie offerte aux pétitionnaires qui refusent de conclure la convention avec la collectivité tient à ce que leur demande de permis de construire ne pourra pas être rejetée en raison de la méconnaissance de telle ou telle disposition de la charte, compte tenu de l'inopposabilité de celle-ci.

## ● Veille

### JURISPRUDENCE

#### 76 Acquisition immobilière et condition résolutoire affectant le prêt

Source : Cass. 1<sup>re</sup> civ., 29 juin 2022, n° 21-11.690, F-B : *JurisData* n° 2022-010748

Lorsque les co-emprunteurs souscrivent un emprunt en vue de l'acquisition d'un immeuble et que cette acquisition se réalise dans les 4 mois, la condition résolutoire ne peut produire effet, peu important qu'un seul des emprunteurs ait procédé à cette acquisition.

En l'espèce, les co-emprunteurs, suivant offres acceptées le 26 octobre 2009, ont souscrit plusieurs prêts auprès d'une banque afin de financer une acquisition immobilière par l'un des co-emprunteurs. Par suite d'échéances demeurées impayées, la banque les a assignés en paiement. L'un des co-emprunteurs a sollicité, à titre reconventionnel, des dommages-intérêts pour manquement de la banque à son devoir de mise en garde. La cour d'appel a condamné solidairement les co-emprunteurs à payer à la banque le solde des prêts.

La Cour de cassation juge qu'il résulte de l'article L. 312-12 du Code de la consommation, dans sa rédaction antérieure à celle issue de l'ordonnance n° 2016-31, 14 mars 2016 (V. désormais, C. consom., art. L. 313-36), que lorsque les co-emprunteurs souscrivent un emprunt en vue de l'acquisition d'un immeuble et que cette acquisition se réalise dans les 4 mois, la condition résolutoire ne peut produire effet, peu important qu'un seul des emprunteurs ait procédé à cette acquisition. La cour d'appel qui, après avoir relevé, par motifs propres et adoptés, que le bien, en vue duquel les prêts avaient été consentis, avait été acquis en date du 2 novembre 2009, en a déduit à bon droit, que la condition résolutoire ne s'était pas réalisée.

### AU JOURNAL OFFICIEL

#### 77 Contentieux des autorisations d'urbanisme

Source : D. n° 2022-929, 24 juin 2022, portant modification du Code de justice administrative et du Code de l'urbanisme (parties réglementaires) : JO 25 juin 2022, texte n° 17

L'intervention de ce décret, qui entrera en vigueur le 1<sup>er</sup> septembre 2022, était attendue. Ce texte est de nature à satisfaire les demandeurs de permis de construire et en particulier les promoteurs immobiliers, en ce qu'il améliore le délai de traitement des recours en matière d'autorisations d'urbanisme.

En effet, d'une part, il prolonge jusqu'au 31 décembre 2027 le dispositif de suppression du double degré de juridiction concernant les contentieux contre certaines autorisations d'urbanisme, prévu par l'article R. 811-1-1 du Code de justice administrative. On peut regretter qu'il s'agisse d'une simple prolongation et non d'une pérennisation du dispositif.

D'autre part, le champ d'application matériel de ce dispositif est modifié. En premier lieu, tous les permis de construire délivrés sur le territoire des communes situées en zone tendue ne sont plus éligibles au mécanisme même lorsque le bâtiment est à usage principal

d'habitation. Désormais, sont seuls concernés les permis de construire dont l'objet est d'édifier un bâtiment comportant plus de deux logements. En deuxième lieu, le dispositif est étendu au refus de permis de construire ou de démolir un bâtiment comportant au moins trois logements, ainsi qu'au refus de permis d'aménager et aux décisions d'opposition à une déclaration préalable à un lotissement. On peut regretter que le décret ne vise pas les décisions de retrait des autorisations d'urbanisme positives. En dernier lieu, la suppression du degré d'appel concerne également les contentieux liés aux actes de création et d'approbation du programme des équipements publics des ZAC portant principalement sur la réalisation de logements et qui sont situées en tout ou partie en zone tendue, à des décisions prises en matière environnementale relatives à des actions ou opérations d'aménagement situées en tout ou partie en zone tendue et réalisées dans le cadre des grandes opérations d'urbanisme (GOU) ou d'opérations d'intérêt national (OIN).

Enfin, le décret modifie l'article R. 600-6 du Code de l'urbanisme qui fixe à 10 mois le délai de jugement des recours contre les permis de construire comportant plus de deux logements ou les permis d'aménager un lotissement, pour étendre le bénéfice de cette mesure aux recours formés contre les décisions refusant la délivrance de ces autorisations. Là encore, il faut regretter que les retraits des autorisations d'urbanisme positives ne soient pas concernés par cette modification.

David GILLIG

#### 78 La liste des pièces justificatives demandées pour attester de l'éligibilité aux primes de transition énergétique est modifiée

Source : A. n° TRER2219382A, 5 juill. 2022 : JO 10 juill. 2022, texte n° 39

Un arrêté modifie l'arrêté du 14 janvier 2020 modifié relatif à la prime de transition énergétique (A. n° LOGL1935578A, 14 janv. 2020 : JO 15 janv. 2020, texte n° 40) et l'arrêté du 17 novembre 2020 modifié relatif aux caractéristiques techniques et modalités de réalisation des travaux et prestations dont les dépenses sont éligibles à la prime de transition énergétique (A. n° TRER2028402A, 17 nov. 2020 : JO 19 nov. 2020, texte n° 11). Les modifications concernent la liste des pièces justificatives demandées pour attester de l'éligibilité aux primes « équipements de chauffage ou de fourniture d'eau chaude sanitaire fonctionnant à l'énergie solaire thermique ».

#### 79 Zone des cinquante pas géométriques en Guadeloupe et en Martinique : modification de dispositions relatives aux espaces urbains et secteurs occupés par une urbanisation diffuse

Source : D. n° 2022-988, 4 juill. 2022 : JO 5 juill. 2022, texte n° 15

Le décret n° 2022-988 du 4 juillet 2022 tient compte du report de calendrier de transfert de domanialité des parties urbanisées et secteurs d'urbanisation diffuse de la zone dite « des cinquante pas géométriques » aux Antilles prévu dans la loi n° 2015-1268 d'actualisation du droit des Outre-mer de 2022 à 2025 au profit des