

Procédures d'intervention foncière – Caducité des clauses des cahiers des charges (art. L. 442-9 du code de l'urbanisme)

[CE 24 juillet 2019 avis n° 430362 : mentionné dans les tables du recueil Lebon](#)

L'avis commenté, mentionné au Recueil, est l'occasion pour le Conseil d'État d'apporter des précisions concernant la caducité des clauses du cahier des charges du lotissement, prévue par l'article L. 442-9 du code de l'urbanisme.

Le Conseil d'État vient ici répondre à une question posée par le tribunal administratif de Nantes dans un jugement du 2 mai 2019 ((TA Nantes 2 mai 2019, req. n° 1607197.)), dans le cadre d'un contentieux portant sur l'annulation pour excès de pouvoir d'une décision de non-opposition à déclaration préalable de création de quatre lots sur un terrain compris dans un lotissement.

Plus précisément, la question était de savoir si « la mention relative au nombre maximal de lots contenue dans un cahier des charges approuvé d'un lotissement constitue une règle d'urbanisme susceptible d'être frappée de caducité en application de l'article L. 442-9 du code de l'urbanisme ».

Pour mémoire, dans sa rédaction en vigueur à la date de la décision attaquée, l'article [L. 442-9](#) du code de l'urbanisme dispose, en ses trois premiers alinéas, que :

« Les règles d'urbanisme contenues dans les documents du lotissement, notamment le règlement, le cahier des charges

s'il a été approuvé ou les clauses de nature réglementaire du cahier des charges s'il n'a pas été approuvé, deviennent caduques au terme de dix années à compter de la délivrance de l'autorisation de lotir si, à cette date, le lotissement est couvert par un 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 ».

L'article [L. 442-10](#) du même code prévoit, en son premier alinéa, que :

« 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 ».

Et l'article [L. 442-11](#) du même code précise que :

« 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 ».

Précisons enfin qu'en application de l'article [R. 442-21](#) du code de l'urbanisme :

« Les subdivisions de lots provenant d'un lotissement soumis à permis d'aménager sont assimilées aux modifications de lotissements prévues aux articles L. 442-10 et L. 442-11 sauf :

a) Lorsqu'elles consistent à détacher une partie d'un lot pour la rattacher à un lot contigu;

b) Lorsque ces subdivisions interviennent dans la limite du nombre maximum de lots autorisés, et résultent d'une déclaration préalable, d'un permis d'aménager, d'un permis valant division ou d'une division réalisée en application du a de l'article R. 442-1 dès lors que le lotisseur atteste de son accord sur cette opération par la délivrance d'une attestation ».

Le Conseil d'État rappelle tout d'abord la décision du 19 octobre 2018 ((CC 19 octobre 2018 n°2018-740-QPC, ayant fait l'objet d'un article au sein de notre [blog](#).)), par laquelle le Conseil constitutionnel a considéré que l'article L. 442-10 du code de l'urbanisme autorise uniquement la modification des clauses des cahiers des charges, approuvés ou non, qui contiennent des règles d'urbanisme mais ne permettent pas de modifier des clauses étrangères à cet objet, intéressant les

seuls colotis.

Le Conseil d'État transpose ensuite cette solution aux dispositions de l'article L. 442-9 du code de l'urbanisme, considérant que celles-ci prévoient la caducité des seules clauses des cahiers des charges, approuvés ou non, qui contiennent des règles d'urbanisme.

Enfin, le Conseil d'État juge que la mention relative au nombre maximal de lots contenue dans le cahier des charges approuvé d'un lotissement constitue une règle d'urbanisme au sens de l'article L. 442-9 précité. Ceci eu égard à son objet et à ses effets, comme au fait qu'il s'agit d'un des éléments soumis à autorisation lors de la création d'un lotissement.

En conséquence, dès lors cette mention d'un nombre maximal de lots constitue bien une règle d'urbanisme, il en déduit qu'une telle limitation du nombre de lots cesse de s'appliquer, au terme d'un délai de 10 ans à compter de la délivrance de l'autorisation de lotir, lorsque le lotissement est couvert par un plan local d'urbanisme ou un document en tenant lieu, de sorte que l'autorité compétente pour délivrer les autorisations d'urbanisme ne peut l'opposer au pétitionnaire.

Bien que caduque, cette stipulation reste toutefois applicable dans les relations entre les colotis. Le Conseil d'État rappelle ainsi que cette clause peut toujours être modifiée par l'autorité compétente, en vertu des pouvoirs qu'elle tient des articles L. 442-10 et L. 442-11 du code de l'urbanisme :

« Les clauses du cahier des charges du lotissement continuant de régir les rapports entre colotis, la caducité prévue par l'article L. 442-9 du code de l'urbanisme ne fait pas obstacle à ce que l'autorité compétente fasse usage des pouvoirs qu'elle tient des articles L. 442-10 et L. 442-11 du même code, ainsi que le prévoit son article L. 442-12 s'agissant des subdivisions de lots, pour modifier un cahier des charges sur ce même point ».

La modification du cahier des charges d'un lotissement confrontée à la liberté contractuelle

[Cass. Civ. 3ème, 12 juillet 2018, n°17-21.081](#)

[CE 18 juillet 2018 M. B. C. et Mme A. C., req. n° 421151](#)

Par deux décisions estivales relativement proches, les juges judiciaire et administratif ont eu l'occasion de se prononcer sur la portée des dispositions de l'article L. 442-10 du code de l'urbanisme issues de la loi ALUR ((Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové)) au terme duquel :

« 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 »

Si la Cour de cassation vient préciser l'interprétation qu'il convient de donner à ces dispositions, le Conseil d'Etat renvoie quant à lui aux Sages le soin de déterminer si celles-ci ne viennent pas heurter les droits et libertés garantis par la Constitution.

1 Les clauses non réglementaires du cahier des charges d'un lotissement peuvent être modifiées par les seuls colotis

L'affaire dont était saisie la Cour de cassation avait pour origine le recours de propriétaires tendant à ce que leurs colotis soient condamnés sous astreinte à couper leur haie à une hauteur de 80 centimètres, conformément aux stipulations du cahier des charges du lotissement. En réponse, les défendeurs soutenaient que ces stipulations avaient été modifiées par une délibération de l'association syndicale libre limitant désormais la hauteur des haies à 1,80 mètres.

La Cour de cassation était ainsi invitée à se prononcer sur la validité de cette modification du cahier des charges qui n'avait pas été approuvée par l'autorité administrative.

Le juge de cassation confirme le raisonnement tenu par la Cour d'appel et déclare que celle-ci a « *exactement retenu que la clause relative à la hauteur des haies du lotissement n'avait pas une nature réglementaire et que, conformément aux stipulations du cahier des charges, sa modification avait été adoptée à la majorité de l'article L. 315-3 du code de l'urbanisme, reprise à l'article L. 442-10* » et qu'elle pouvait à bon droit en déduire que la modification contestée n'avait pas à être approuvée par l'autorité compétente.

Selon l'analyse de la Haute Juridiction, les clauses non réglementaires du cahier des charges peuvent être modifiées

dès lors que la majorité qualifiée des colotis fixée par l'article L. 442-10 du code de l'urbanisme est atteinte, ce qui était le cas en l'espèce, sans que l'autorité compétente n'ait à intervenir.

Dans la lignée de sa jurisprudence récente ((Cass. Civ. 3^{ème} 21 janvier 2016, n° 15-10566)), la troisième chambre civile réaffirme ici la valeur contractuelle des clauses non réglementaires du cahier des charges et s'en remet à la loi des parties.

Si le juge judiciaire fait ainsi montre de son attachement à la liberté contractuelle, le juge administratif invite pour sa part le Conseil constitutionnel à se prononcer sur les pouvoirs conférés par la loi à l'autorité administrative à l'égard des stipulations ayant exclusivement vocation à régir les rapports entre colotis.

2 La compétence de l'autorité administrative pour prononcer la modification du cahier des charges d'un lotissement à l'épreuve de la Constitution

C'est à l'occasion de la contestation d'un arrêté municipal modifiant le cahier des charges d'un lotissement que des colotis requérants ont soulevé devant le tribunal administratif de Nice une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) portant sur la conformité de l'article L. 442-10 du code de l'urbanisme à la Constitution.

Au soutien de leur argumentation, les requérants invoquaient la méconnaissance par cet article de la liberté contractuelle, garantie par les articles 4 et 16 de la DDHC, et du droit de propriété, protégé par les articles 2 et 17 du même texte.

La question ayant été transmise au Conseil d'Etat sur le fondement de l'article 23-2 de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958, ce dernier était invité à examiner si la triple condition fixée par l'article 23-4 de ce texte était remplie

et commandait ainsi le renvoi de la question soulevée au Conseil constitutionnel.

Sur ce point, le Conseil d'Etat considère que les dispositions contestées sont applicables au litige, rien de moins étonnant dans la mesure où celui-ci tendait à l'annulation d'un arrêté municipal entérinant la modification du cahier des charges d'un lotissement. Il relève par ailleurs que celles-ci n'ont pas été déclarées conformes à la Constitution. Enfin, la Haute Juridiction estime que la question de la conformité à la Constitution de ces dispositions, « *eu égard notamment à la circonstance qu'elles s'appliquent à des cahiers des charges dont les clauses sont susceptibles d'être regardées comme engageant les colotis entre eux* », présente un caractère sérieux.

Il appartiendra dès lors au juge constitutionnel de déterminer si la compétence dont dispose l'autorité administrative pour imposer à l'ensemble des colotis la modification de certaines stipulations du cahier des charges, alors même qu'une partie d'entre eux n'y aurait pas consenti, contrevient aux principes constitutionnels évoqués.

La décision du Conseil constitutionnel devrait être rendue d'ici le 18 octobre prochain.

**Cahier des charges de cession
de terrain en ZAC : le permis
de construire ne peut être**

refusé au seul motif que le cahier des charges ne précise pas le nombre de m² de surface autorisée sur chacun des lots composant une parcelle cédée

[CE 23 mai 2018 M. A...B...et l'EARL de Bonnières, req. n° 406010](#)

On le sait dans un arrêt de 2014, le Conseil d'Etat a précisé qu'il résulte notamment des dispositions des articles L. 123-3 et L. 311-6 du code de l'urbanisme, dans leur rédaction issue de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU), ainsi que de l'article L. 421-6 du même code, que le nombre de mètres carrés de surface hors oeuvre nette ou de surface de plancher dont la construction est autorisée sur une parcelle cédée au sein d'une ZAC est déterminé par le cahier des charges qui doit accompagner, y compris lorsque la ZAC a été créée avant l'entrée en vigueur de la loi SRU, la cession du terrain, et auquel l'approbation par l'autorité administrative compétente confère un caractère réglementaire. En l'absence d'une telle détermination, l'autorité chargée de la délivrance du permis de construire ne peut connaître la surface dont la construction est autorisée sur la parcelle et celle qui reste autorisée sur les autres parcelles du même îlot. Par suite, elle ne peut, en principe, légalement délivrer un permis de construire sur la parcelle considérée ((CE, 15 octobre 2014, *ASEZAT La Gaude*, n°349775, voir notre commentaire <http://www.adden-leblog.com/2014/10/28/la-gestion-de-la-densite-en-zac-en-labsence-de-ccct/>)).

Dans ce nouvel arrêt mentionné aux Tables du Lebon, le Conseil d'Etat ajoute qu'il résulte de l'article L. 311-6 du code de l'urbanisme, dans sa rédaction issue de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000, et l'article R. 431-23 du même code, que le nombre de mètres carrés de surface hors oeuvre nette dont la construction est autorisée sur une parcelle cédée au sein d'une zone d'aménagement concerté (ZAC) est déterminé par le cahier des charges de la cession du terrain approuvé par l'autorité administrative compétente, qui lui confère ainsi un caractère réglementaire. Lorsque, notamment, la zone a été créée au sein d'une commune couverte par une carte communale, l'autorité chargée de la délivrance du permis de construire ne peut, en principe, légalement délivrer un tel permis sur une parcelle ainsi cédée dans cette zone en l'absence d'une telle détermination. Elle ne peut, de même, légalement délivrer le permis si la surface hors oeuvre nette du projet excède celle dont la construction a été autorisée par le cahier des charges de cession du terrain. Ces articles n'impliquent pas, en revanche, qu'un tel cahier des charges précise le nombre de mètres carrés de surface hors oeuvre nette dont la construction serait autorisée sur chacun des lots qui composent la parcelle cédée.

Sur ce fondement, le Conseil d'Etat annule l'arrêt de la cour administrative d'appel de Douai au motif que :

« Dans ces conditions, et alors même que le terrain d'assiette du permis de construire délivré à la société Le Parc des Moulins concernait seulement deux des lots composant la parcelle acquise par cette société, qui représentaient 17 954 mètres carrés sur 162 936, la cour administrative d'appel de Douai a commis une erreur de droit en jugeant que le maire d'Herlin-le-Sec ne pouvait légalement délivrer le permis de construire contesté au motif que le cahier des charges de cession de la parcelle ne mentionnait pas la surface dont la construction était autorisée pour chacun de ces lots. »

L'affaire est renvoyée devant la Cour.

