



Commentaire

Décision n° 2025-1142 QPC du 13 juin 2025

Mme Josseline A. et autres

(Mise en concordance des documents d'un lotissement avec le plan local d'urbanisme)

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 13 mars 2025 par le Conseil d'État (décision n° 499700 du 12 mars 2025) d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) posée par Mme Josseline A. et autres portant sur la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit de l'article L. 442-11 du code de l'urbanisme, dans sa rédaction résultant de la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové.

Cet article est relatif à la mise en concordance des documents d'un lotissement avec le plan local d'urbanisme ou le document d'urbanisme en tenant lieu.

Dans sa décision n° 2025-1142 QPC du 13 juin 2025, le Conseil constitutionnel a déclaré conformes à la Constitution les mots « *le cahier des charges, qu'il soit approuvé ou non approuvé* » figurant au sein de ces dispositions.

I. – Les dispositions renvoyées

A. – Objet des dispositions renvoyées

1. – L'encadrement progressif des règles applicables aux opérations de lotissement

Aux termes de l'article L. 442-1 du code de l'urbanisme, un lotissement consiste en « *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* ».

* À l'origine, la création d'un lotissement était une opération purement privée, résultant de la rencontre entre un propriétaire foncier et des acquéreurs souhaitant construire et consistant en la mise en œuvre par chacun d'un attribut du droit de propriété¹. Leurs rapports étaient de nature contractuelle et régis par le code civil.

¹ Henri Jacquot, François Priet et Soazic Marie, *Droit de l'urbanisme*, 9^e éd., 2022, paragr. 650.

Dans un contexte de développement de l'urbanisation et de reconstruction, les pouvoirs publics ont progressivement mis en place, à partir du début du XX^e siècle, une réglementation visant à contrôler et organiser le développement des lotissements.

La première étape fut engagée par la loi dite « Cornudet » du 14 mars 1919², qui prévoyait que les lotissements devaient être dotés, comme les communes, d'un plan d'aménagement, puis par la loi du 19 juillet 1924³, qui a soumis les lotissements à un régime d'autorisation préalable poursuivant deux objectifs : « *s'assurer, d'une part que le lotissement envisagé s'insérait dans les projets de développement de l'agglomération, et d'autre part que les parcelles proposées par le lotisseur aux acquéreurs de lots avaient bien été équipées en vue de la construction avant leur commercialisation* »⁴. Le lotisseur était ainsi tenu de déposer à la mairie, préalablement à toute mise en vente ou en location, un projet « *concordant avec le projet d'aménagement, d'embellissement et d'extension de la commune* » et comprenant notamment un « *cahier des charges des ventes ou locations* »⁵.

Les réformes des 31 décembre 1958 et 28 juillet 1959⁶ ont, dans un deuxième temps, modifié en profondeur la réglementation des lotissements, en consacrant le caractère d'opération d'urbanisme des lotissements. Cette évolution s'est illustrée par la création du règlement du lotissement, tandis que le cahier des charges était recentré sur les rapports privés entre les colotis.

Dans un troisième temps, la loi du 31 décembre 1976 et le décret du 26 juillet 1977⁷ ont procédé à une nouvelle réforme d'ensemble de la réglementation d'urbanisme. Tout en confirmant la particularité du lotissement, qui constitue une « *opération d'urbanisme privée effectuée sous le contrôle de la puissance publique* »⁸, cette réforme s'est aussi efforcée « *de faciliter l'utilisation de [la]*

² Loi du 14 mars 1919 concernant les plans d'extension et d'aménagement des villes. Son article 1^{er} prévoyait que « *Toute ville de 10 000 habitants et au-dessus (...) est tenue d'avoir un projet d'aménagement, d'embellissement et d'extension. (...) / Les mêmes obligations s'appliquent : (...) 5° Aux groupes d'habitations et aux lotissements créés ou développés par des associations, des sociétés ou des particuliers* ».

³ Loi du 19 juillet 1924 complétant la loi du 14 mars 1919 concernant les plans d'extension et d'aménagement des villes.

⁴ Henri Jacquot, François Priet et Soazic Marie, *op. cit.*, paragr. 650.

⁵ Ce cahier des charges, prévu au 3^o de l'article 11 de la loi du 19 juillet 1924, devait stipuler « *les servitudes hygiéniques, archéologiques et esthétiques du groupe ou du lotissement* ».

⁶ Ordonnances n^{os} 58-1447 et 58-1448 du 31 décembre 1958, décret n^o 58-1466 du 31 décembre 1958 et décret n^o 59-898 du 28 juillet 1959.

⁷ Loi n^o 76-1285 du 31 décembre 1976 portant réforme de l'urbanisme et décret n^o 77-860 du 26 juillet 1977 pris en application de la loi du 31 décembre 1976.

⁸ Henri Jacquot, François Priet et Soazic Marie, *op. cit.*, paragr. 650.

procédure [de lotissement] et de la mettre au service d'un urbanisme plus qualitatif, soucieux du respect de l'environnement »⁹.

Il résulte de cette évolution singulière que les prescriptions applicables aux lotissements présentent un caractère hybride, parce qu'elles mettent en présence « deux séries de règles, d'urbanisme et de droit privé qui peuvent s'avérer contraires - de par leur nature même - ou complémentaires - de par leur finalité puisqu'il s'agit de mener à bien une opération d'urbanisme tout en assurant la protection des acquéreurs »¹⁰.

Par la suite, d'autres réformes ont apporté des modifications au cadre juridique applicable aux lotissements¹¹, sans remettre toutefois en cause leur caractère hybride hérité de l'évolution de la réglementation qui leur est applicable.

* Les dispositions applicables aux lotissements sont aujourd'hui définies au chapitre II du titre IV du livre IV du code de l'urbanisme, comprenant les articles L. 442-1 à L. 442-14¹², ainsi qu'aux articles R. 442-1 à R. 442-21 du même code pour les dispositions réglementaires.

Le lotissement constitue une opération d'aménagement¹³ qui se déroule sous le contrôle de l'administration, dans les conditions prévues par le code de l'urbanisme. Sa création est ainsi soumise à l'obtention d'un permis d'aménager, lorsqu'il prévoit des voies, espaces et équipements communs à plusieurs lots destinés à être bâtis et propres au lotissement ou qu'il 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 classement¹⁴, et, dans les autres cas, elle fait l'objet d'une déclaration préalable¹⁵.

⁹ *Ibid.*

¹⁰ Catherine Masson-Daum, « Lotissements : évolution ou stabilité ? », *Revue de droit immobilier*, 2000, p. 1.

¹¹ L'ordonnance n° 2005-1527 du 8 décembre 2005 relative au permis de construire et aux autorisations d'urbanisme et le décret n° 2007-18 du 5 janvier 2007 pris pour son application ont notamment donné un fondement législatif à la définition du lotissement, qui n'avait auparavant qu'un caractère réglementaire.

¹² Avant l'ordonnance n° 2005-1527 du 8 décembre 2005 précitée, ces dispositions figuraient aux articles L. 315-1 à L. 315-8 du code de l'urbanisme.

¹³ Cette qualification, qui était précisée dans la définition du lotissement prévue par l'ordonnance n° 2005-1527 du 8 décembre 2005 relative au permis de construire et aux autorisations d'urbanisme, n'est plus mentionnée à l'article L. 442-1 depuis la modification opérée par l'ordonnance n° 2011-1916 du 22 décembre 2011 relative à certaines corrections à apporter au régime des autorisations d'urbanisme.

¹⁴ Articles L. 442-2 et R. 421-19 du code de l'urbanisme.

¹⁵ Articles L. 442-3 et R. 421-23 du code de l'urbanisme.

2. – Les documents du lotissement

Les lotissements sont encadrés par des règles spécifiques, contenues dans les « documents du lotissement ». Il s’agit, principalement, du règlement et du cahier des charges¹⁶.

a. – Le règlement

Instauré en 1958¹⁷, le règlement est désormais un document facultatif¹⁸, qui permet au lotisseur « *d’apporter des compléments aux règles d’urbanisme en vigueur* »¹⁹.

Son contenu n’est pas déterminé par le code de l’urbanisme. Le règlement peut prévoir, par exemple, que les demandes de permis de construire doivent être soumises au visa préalable de l’architecte chargé d’assurer la discipline générale d’architecture du lotissement²⁰ ou contenir des prescriptions relatives à la nature, la hauteur ou l’aspect extérieur des clôtures²¹.

Dans la mesure où le règlement doit « *lui-même respecter les règles d’urbanisme de droit commun, notamment celles résultant des plans locaux d’urbanisme* »²², les règles qu’il fixe ne peuvent être que plus restrictives que les règles de droit commun issues du règlement national d’urbanisme, du plan local d’urbanisme (PLU) ou de tout autre document d’urbanisme en tenant lieu.

Dès lors que le règlement est approuvé, à l’occasion de la délivrance du permis d’aménager, ses prescriptions revêtent un caractère réglementaire. Elles s’imposent par conséquent « *tant à l’autorité chargée de délivrer le permis de construire qu’à son pétitionnaire* »²³.

b. – Le cahier des charges

¹⁶ Peuvent s’y ajouter, notamment, les plans de division parcellaire et les plans d’implantation des constructions.

¹⁷ Décret n° 58-1466 du 31 décembre 1958 et décret n° 59-898 du 28 juillet 1959 précités. Le 4° de l’article 6 de ce dernier texte prévoyait que le dossier de lotissement approuvé comporte « *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* ».

¹⁸ Depuis le décret n° 77-860 du 26 juillet 1977 précité.

¹⁹ Voir le a de l’article R. 442-6 du code de l’urbanisme.

²⁰ CE, 29 juin 1990, *Min. Équipement, Logement, Aménagement du territoire et Transports*, n° 81295, publié au recueil Lebon ; CE, 20 novembre 2002, *Mme Blestry c/ SARL La Maison, Commune de Grimaud*, n° 244453, mentionné aux tables du recueil Lebon.

²¹ CE, 5 novembre 2014, *SCA Château-l’Arc*, n° 362021, mentionné aux Tables.

²² Henri Jacquot, François Priet et Soazic Marie, *op. cit.*, paragr. 680.

²³ CE, 8 novembre 1995, *Guntz*, n° 89646, mentionné aux tables du recueil Lebon. Ce caractère réglementaire peut cependant n’être que temporaire, puisqu’au terme d’un délai de dix ans les règles d’urbanisme propres au lotissement sont susceptibles de devenir caduques de plein droit en application du mécanisme prévu par l’article L. 442-9 du code de l’urbanisme (voir *infra*).

* Le cahier des charges du lotissement a vocation à définir les droits et obligations régissant les rapports entre les colotis.

L'article L. 442-7 du code de l'urbanisme précise notamment que le cahier des charges peut fixer « *les conditions de vente ou de location des lots* »²⁴, mais ce document peut fixer d'autres règles susceptibles de régir la vie collective du lotissement telles que les modalités de répartition des charges, les règles relatives à l'entretien des espaces verts, au stationnement, à la nature des clôtures autorisées ou encore aux activités professionnelles et commerciales susceptibles d'y être autorisées²⁵.

* Si, aujourd'hui, les clauses des cahiers des charges revêtent en principe une nature contractuelle, tel n'a pas toujours été le cas.

La loi du 19 juillet 1924 précitée avait ainsi encadré les règles applicables au cahier des charges en précisant que celui-ci revêtait un caractère obligatoire, et devait en conséquence être systématiquement déposé par le lotisseur auprès de l'autorité administrative en vue d'obtenir son approbation. Ses clauses, de nature réglementaire, étaient en conséquence opposables à l'administration.

L'approbation du cahier des charges est devenue facultative en 1958, lorsque la création du règlement du lotissement a conduit à recentrer l'objet du cahier des charges sur les seules règles intéressant les relations de nature contractuelle entre les colotis.

L'autorité administrative a toutefois continué à approuver les cahiers des charges après cette date, leur conférant ainsi une portée réglementaire²⁶ jusqu'à ce que le décret du 26 juillet 1977 vienne mettre un terme définitif à cette procédure d'approbation, à compter du 1^{er} janvier 1978.

²⁴ Le cas échéant, il doit être remis à l'acquéreur lors de la signature de la promesse ou de l'acte de vente ainsi qu'au preneur lors de la signature des engagements de location.

²⁵ Olivier Le Bot, *Droit de l'urbanisme*, Dalloz action, 2024, paragr. 372.681.

²⁶ Selon Olivier Le Bot, *op. cit.*, paragr. 372.651, « *Cette pratique s'explique par la circonstance qu'à cette époque, le cahier des charges ne se distinguait pas toujours clairement du règlement du lotissement, les lotisseurs ayant tendance à fournir un document unique* ».

* La nature des clauses d'un cahier des charges dépend par conséquent de plusieurs facteurs, en particulier de la date à laquelle ce document a été adopté et de son approbation ou non par l'administration :

- un cahier des charges approuvé, donc antérieur à 1978²⁷, a une portée hybride, à la fois réglementaire²⁸ et contractuelle²⁹. Ses clauses s'imposent tant à l'autorité administrative chargée de délivrer un permis³⁰ qu'aux colotis³¹ ;
- en revanche, un cahier des charges non approuvé intervenu après 1978 constitue normalement un document de nature contractuelle³² : ses clauses ne sont pas opposables à l'autorité administrative, mais uniquement aux colotis³³.

* Le Conseil d'État a toutefois admis qu'un cahier des charges, même s'il n'a pas été approuvé, puisse contenir des clauses « *de nature réglementaire* »³⁴, c'est-à-dire des clauses qui, en raison de leur nature urbanistique, seraient susceptibles de figurer dans un document d'urbanisme³⁵.

Selon Olivier Le Bot, « *La notion de règles d'urbanisme renvoie aux règles de droit public relatives à l'occupation et à l'utilisation du sol. Tel est le cas, notamment, des règles relatives "aux prospectes, à la hauteur, à l'emprise au sol ou au stationnement" »*³⁶.

La Cour de cassation ne retient cependant pas la même approche que celle du Conseil d'État. Elle considère pour sa part qu'un cahier des charges, quelle que soit sa date, approuvé ou non, constitue un document contractuel dont les clauses

²⁷ En revanche, les cahiers des charges antérieurs à 1924 présentaient un caractère strictement contractuel, faute d'avoir été approuvés (CE, 27 octobre 1972, *Commune de Vésinet*, n° 80450, publié au recueil Lebon).

²⁸ Par l'effet du mécanisme de caducité prévu à l'article L. 442-9 du code de l'urbanisme, les clauses réglementaires d'un cahier des charges ont pu toutefois perdre leur nature réglementaire. Dans ce cas, le cahier des charges, bien qu'approuvé, peut être redevenu purement contractuel.

²⁹ Sylvain Pérignon, « La modification du cahier des charges du lotissement », *AJDI*, 1999, p. 599.

³⁰ CE, 10 février 1992, n° 91967, mentionné aux tables du recueil Lebon.

³¹ Cass. civ. 3^e, 18 décembre 1991, n° 89-21.046, publié au bulletin.

³² CE, 23 nov. 1994, *Ministre de l'équipement, du logement, des transports et de l'espace c/ Lancrey-Javal*, n° 135215, mentionné aux tables du recueil Lebon, et réponse ministérielle n° 26099, *JOAN Q*, 14 octobre 2008, p. 8819, « *Le cahier des charges d'un lotissement est un document contractuel qui lie les colotis entre eux dans une relation de voisinage. Les relations de droit privé entre propriétaires voisins ne sont pas du ressort de l'administration. Ainsi, le cahier des charges d'un lotissement s'applique aux personnes résidant dans le lotissement, indépendamment des règles et servitudes d'urbanisme. N'ayant pas de valeur réglementaire, le cahier des charges ne peut en aucun cas fonder une décision d'urbanisme, même lorsque ce document contient des règles d'utilisation du sol* ».

³³ En cas de litige, les colotis peuvent dès lors se fonder sur ce document pour obtenir devant le juge judiciaire, par exemple, la démolition des ouvrages qui auraient été construits en violation des clauses d'un cahier des charges voire, lorsque cette démolition présente un caractère manifestement disproportionné, l'allocation de dommages et intérêts. Voir par exemple : Cass. civ. 3^e, 13 juillet 2022, n°s 21-16.407 et 21-16.408, publiés au bulletin.

³⁴ CE, 10 mars 1989, *Commune de Reichstett*, n° 70070, mentionné aux tables du recueil Lebon.

³⁵ Le Conseil d'État en avait déduit que la règle selon laquelle le cahier des charges d'un lotissement constitue un document contractuel ne faisait pas obstacle au pouvoir du préfet d'approuver les modifications apportées aux clauses réglementaires de ce document. Il s'agissait, en l'espèce, d'une modification intervenue en application de l'article L. 315-3 du code de l'urbanisme (actuel article L. 442-10).

³⁶ Olivier Le Bot, *op. cit.*, paragr. 372.702, p. 1065.

n'engagent que les colotis entre eux pour toutes les stipulations qui y sont contenues³⁷.

Elle juge en particulier que si les clauses reproduisant « *dans le cahier des charges des prescriptions du règlement* » n'ont « *pas eu pour effet de contractualiser ces dispositions* »³⁸, en revanche, la clause d'un cahier des charges a une « *valeur contractuelle* », lorsqu'elle n'est pas « *la reproduction d'une autre règle d'urbanisme préexistante* »³⁹.

3. – La procédure de mise en concordance des documents du lotissement prévue par l'article L. 442-11 du code de l'urbanisme

Le caractère contractuel du cahier des charges fait en principe obstacle à l'intervention de l'autorité publique pour en modifier l'économie. Cependant, afin d'éviter qu'une « *privatisation* » des règles d'urbanisme⁴⁰ au sein des documents du lotissement, ou leur obsolescence, ne fasse obstacle à la mise en œuvre de la politique d'urbanisme, le législateur a, de longue date, mis en place des mécanismes permettant de « *décristalliser* » les règles qu'ils contiennent.

Trois dispositions permettent ainsi de modifier les documents du lotissement sans que l'accord de la totalité des colotis soit requis. Il s'agit d'un mécanisme de caducité, d'une procédure de modification des documents du lotissement à l'initiative d'une majorité de colotis, et d'une procédure de mise en concordance des documents du lotissement avec le PLU à l'initiative de l'autorité administrative⁴¹.

* L'article L. 442-9 du code de l'urbanisme prévoit un mécanisme de caducité de certaines dispositions contenues dans les documents du lotissement. Instauré par la loi du 6 janvier 1986⁴², il était alors limité aux documents de lotissement approuvés. La loi « ALUR » du 24 mars 2014 a écarté la possibilité pour une

³⁷ Cass. civ. 3^e, 22 mai 1996, n° 93-19.462, publié au bulletin. La Cour de cassation juge notamment « ... *que les dispositions de l'article L. 315-2-1, , alinéa 3, ne remettent pas en cause les droits et obligations régissant les rapports des colotis entre eux contenus dans le cahier des charges et ce document, quelle que soit sa date, approuvé ou non, revêtant un caractère contractuel, ses clauses engagent les colotis entre eux pour toutes les stipulations qui y sont contenues* ». Cette position a été réaffirmée après la loi « ALUR », que le cahier des charges soit approuvé (Cass. civ. 3^e, 13 octobre 2016, n° 15-23.674) ou non (Cass. civ. 3^e, 21 janvier 2016, n° 15-10.566, publié au bulletin). Voir, dernièrement : Cass. civ. 3^e, 14 février 2019, n° 18-10.601.

³⁸ Cass. civ. 3^e, 6 décembre 2006, n° 05-17.708.

³⁹ Cass. civ. 3^e, 29 septembre 2016, n° 15-22.414.

⁴⁰ Lionel Goutalier, « La privatisation des règles d'urbanisme des lotissements », *BJDU*, 6/2013, p. 411.

⁴¹ Avant d'être recodifiées à ces articles par l'ordonnance n° 2005-1527 du 8 décembre 2005 relative au permis de construire et aux autorisations d'urbanisme, ces dispositions figuraient respectivement aux articles L. 315-2-1, L. 315-3 et L. 315-4 du code de l'urbanisme.

⁴² Loi n° 86-13 du 6 janvier 1986 relative à diverses simplifications administratives en matière d'urbanisme et à diverses dispositions concernant le bâtiment.

majorité de colotis de demander leur maintien et a élargi le champ des dispositions des documents de lotissement concernés.

Cet article dispose 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 document local d'urbanisme. Ainsi, dans les dix premières années du lotissement, l'administration est tenue de prendre en considération les prescriptions de nature réglementaire contenues dans les documents du lotissement pour la délivrance des autorisations d'urbanisme sur le périmètre de celui-ci⁴³. L'article L. 442-9 précise toutefois que cette caducité ne remet 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 communes⁴⁴.

* L'article L. 442-10 permet, pour sa part, la modification des documents du lotissement à la demande ou avec l'accord d'une majorité qualifiée de colotis. Instaurée par la loi du 30 décembre 1967⁴⁵, cette procédure a été modifiée par la loi « ALUR » du 24 mars 2014 afin de permettre à l'autorité compétente de modifier 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* », à la demande ou avec l'accord d'une majorité qualifiée de colotis. Cette modification doit être compatible avec la réglementation d'urbanisme applicable. L'arrêté de modification est un acte administratif susceptible de recours devant les juridictions administratives.

Le Conseil constitutionnel a jugé cette procédure conforme à la Constitution dans la décision n° 2018-740 QPC du 19 octobre 2018.

Le juge administratif considère par ailleurs qu'en cas d'échec d'une tentative de modification sur le fondement de l'article L. 442-10 du code de l'urbanisme, l'autorité administrative peut procéder à une procédure de mise en concordance sur le fondement de l'article L. 442-11⁴⁶.

⁴³ Lionel Goutalier, article précité.

⁴⁴ Le Conseil d'État considère que le mécanisme de caducité de l'article L. 442-9 ne fait pas obstacle à la mise en œuvre de la procédure de mise en concordance prévue par l'article L. 442-11 (CE, avis du 24 juillet 2019, n° 430362, mentionné aux tables du recueil Lebon). En d'autres termes si, au terme du délai de dix années prévu par l'article L. 442-69, certaines règles d'un cahier des charges approuvé qui étaient soumises à autorisation lors de la création d'un lotissement ont perdu leur nature réglementaire, ces règles peuvent toutefois continuer de revêtir une nature contractuelle et l'autorité administrative peut, dans ce cas, recourir à la procédure de mise en concordance.

⁴⁵ Loi n° 67-1253 du 30 décembre 1967 d'orientation foncière.

⁴⁶ CE, 31 janvier 1992, n° 72064, mentionné aux tables du recueil Lebon.

* **L'article L. 442-11 du code de l'urbanisme** (*les dispositions objet de la décision commentée*) permet également de faire évoluer tout ou partie des documents d'un lotissement, en reconnaissant à l'autorité administrative⁴⁷ le pouvoir de les modifier afin de les mettre en concordance avec le PLU ou le document d'urbanisme en tenant lieu, lorsque ce document d'urbanisme a été approuvé postérieurement à l'autorisation de lotir.

* Issues de l'article 39 de la loi du 30 décembre 1967 d'orientation foncière⁴⁸, ces dispositions ont d'abord été codifiées à l'article L. 315-4 de l'ancien code de l'urbanisme, puis déplacées à l'article L. 442-11 du code de l'urbanisme.

Elles ont été modifiées, en dernier lieu, par la loi dite « ALUR » du 24 mars 2014⁴⁹, qui a simplifié et clarifié les modalités de modification des documents du lotissement afin, d'une part, de lever « *Les freins à l'évolution des quartiers de lotissement (...) en faveur de la densification du tissu urbain constitué* »⁵⁰ et, d'autre part, de lever une incertitude juridique sur la mise en concordance d'un cahier des charges⁵¹.

L'objectif affiché par le législateur était, d'abord, de faciliter et d'encourager la densification des quartiers de lotissements. L'étude d'impact du projet de loi à l'origine de ces dispositions faisait le constat que « *certaines dispositions issues de règlements de lotissements, voire de cahiers des charges de lotissement, complètent des règles provenant de documents d'urbanisme anciens restrictifs en matière de droits à construire. Les documents du lotissement peuvent ainsi limiter les possibilités de construire sur les lots, en fixant des règles particulièrement sévères portant par exemple sur la taille minimale de parcelles constructibles, l'implantation des constructions par rapport aux limites séparatives, l'obligation de réalisation d'aires de stationnement etc.* ». De tels lotissements se caractérisent par une faible densité »⁵².

⁴⁷ L'article R. 442-19 du code de l'urbanisme précise que l'autorité administrative est celle compétente pour délivrer le permis d'aménager, c'est-à-dire le maire (a de l'article L. 422-1 du même code) ou, lorsqu'une commune fait partie d'un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) et lui a délégué cette compétence, le président de cet EPCI (art. L. 422-3 dudit code).

⁴⁸ Cet article reprenait lui-même l'article 10 du décret n° 58-1466 du 31 décembre 1958 précité.

⁴⁹ Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové.

⁵⁰ Étude d'impact du projet de loi ALUR, p. 489.

⁵¹ Ainsi que le relevait M. Sylvain Pérignon dans l'article précité : « *Lorsqu'il s'avère nécessaire de mettre en concordance avec les règles [d'urbanisme] le cahier des charges d'un lotissement, que ce lotissement ait été ou non autorisé, que le cahier des charges soit purement contractuel (lotissements antérieurs à 1924 ou postérieurs à 1977), qu'il soit de nature hybride (lotissements approuvés de 1924 à 1977) ou qu'il soit redevenu purement contractuel (lotissements autorisés de 1924 à 1977, mais concernés par [le mécanisme de caducité prévu par l'article L. 442-9]), la procédure de [mise en concordance] devrait pouvoir s'appliquer, et elle seule, à l'initiative de la puissance publique* ».

⁵² Étude d'impact du projet de loi ALUR, p. 489.

Le législateur souhaitait en outre lever une « *incertitude juridique* » pesant sur la possibilité de mettre en concordance les dispositions des cahiers des charges de lotissement avec les dispositions du PLU⁵³, dès lors que ces dispositions sont issues d'un cahier des charges non approuvé par l'autorité administrative.

Ainsi que le relevait le rapport de la commission des affaires économiques du Sénat, « *Du fait de la position de la Cour de Cassation, le cahier des charges des lotissements est devenu un outil très efficace de contournement des règles d'urbanisme, puisqu'il suffit d'y incorporer des règles d'urbanisme pour en quelque sorte "privatiser" ce domaine du droit et faire échec aux politiques publiques. Très concrètement, le cahier des charges peut servir aux colotis à faire échec aux objectifs de densification du bâti en organisant la pérennité de règles de constructibilité malthusiennes* »⁵⁴.

La rédaction de l'article L. 442-11 a par conséquent été modifiée afin de préciser que tout cahier des charges, « *qu'il soit approuvé ou non approuvé* », était susceptible d'être modifié afin d'être mis en concordance avec les documents d'urbanisme.

Ce faisant, le législateur a consacré la solution déjà retenue par le Conseil d'État dans une décision du 7 octobre 2013⁵⁵, qui jugeait que les dispositions de l'article L. 442-11 doivent être interprétées comme ne prévoyant aucune exception au pouvoir qu'elles confèrent au maire de modifier « *tous les documents* » du lotissement pour les mettre en concordance avec le PLU ou le document d'urbanisme en tenant lieu, – y compris, donc, un cahier des charges ayant uniquement un caractère contractuel, « *dès lors que la modification a pour objet de mettre ces documents en concordance avec le plan local d'urbanisme ou le document d'urbanisme en tenant lieu* »⁵⁶.

⁵³ Ou du document d'urbanisme en tenant lieu.

⁵⁴ Rapport n° 65 de MM. Claude Dilain et Claude Bérít-Débat, fait au nom de la commission des affaires économiques du Sénat, déposé le 9 octobre 2013, tome I, pp. 491 et 492.

⁵⁵ CE, 7 octobre 2013, n° 361934, *Commune de Saint-Jean-de-Monts*. En l'espèce, le Conseil d'État a admis que les dispositions de l'article L. 442-11 pouvaient être mises en œuvre par le maire pour modifier le cahier des charges d'un lotissement devenu caduc en vertu de l'article L. 442-9 du code de l'urbanisme, mais qui continue de régir les rapports entre colotis, en cas de discordance entre ce cahier des charges et le PLU ou le document qui en tient lieu.

⁵⁶ Ainsi que le relevait M. Pierre Soler-Couteaux dans un commentaire de cette décision, « *un cahier des charges de lotissement peut contenir des dispositions d'urbanisme, ne serait-ce que par l'effet de la contractualisation des dispositions du règlement ou même du document d'urbanisme (...). Or, ces règles d'urbanisme contractualisées peuvent se révéler incompatibles avec le parti d'urbanisme résultant du document d'urbanisme réglementaire, allant à l'encontre par exemple d'un objectif de densification mis en œuvre notamment par des règles d'implantation ou de densité. À cet égard, l'article L. 442-11 ne comporte aucune distinction quant à la nature du cahier des charges, ni, ainsi que le relève l'arrêt commenté, aucune exception ou réserve au pouvoir qu'il confère au maire autres que celles qui résultent de l'objet même de la procédure de mise en concordance* » (Pierre Soler-Couteaux, « La procédure de mise en concordance peut être mise en œuvre même après la péremption décennale des règles d'urbanisme contenues dans les documents approuvés d'un lotissement », *Revue de droit immobilier*, 2013, p. 608).

Ainsi qu'a pu le relever M. Jérôme Trémeau, la rédaction retenue par la loi « ALUR » vise à « éviter la divergence des règles internes au lotissement avec les règles d'urbanisme applicables à l'ensemble du territoire communal, ce qui est non seulement préjudiciable à la lisibilité du droit, mais également à sa cohérence »⁵⁷.

* En application de l'article L. 442-11 du code de l'urbanisme, dans sa version actuellement en vigueur, l'autorité compétente peut ainsi modifier, non seulement le règlement d'un lotissement, mais également tout ou partie de son cahier des charges, qu'il soit approuvé ou non approuvé, pour le mettre en concordance avec le plan local d'urbanisme ou le document d'urbanisme en tenant lieu.

Cette modification envisagée dans le cadre de la procédure de mise en concordance ne peut toutefois intervenir qu'après l'organisation d'une enquête publique réalisée dans les conditions prévues au chapitre III du titre II du livre I^{er} du code de l'environnement. Cette procédure, prévue aux articles L. 123-1-A à L. 123-19-12, et qui trouve en principe à s'appliquer pour les décisions ayant une incidence sur l'environnement, prévoit une information et une participation renforcées des propriétaires⁵⁸.

Par ailleurs, l'arrêté de mise en concordance pris par l'autorité administrative, qui a une nature réglementaire, peut faire l'objet d'un recours en excès de pouvoir devant le juge administratif⁵⁹.

En cas de recours, il appartient en particulier à celui-ci de s'assurer que les modifications apportées par l'autorité administrative au cahier des charges du

⁵⁷ Jérôme Trémeau, « Le cahier des charges du lotissement, un tigre de papier ? », *AJDA*, 2013, p. 2509.

⁵⁸ L'enquête publique, ouverte et organisée par l'autorité compétente, est ainsi réalisée par un commissaire enquêteur, et ne peut être inférieure à quinze jours. Aux termes de l'article L. 123-10 du code de l'environnement, le public est informé, quinze jours au moins avant l'ouverture de l'enquête et au cours de celle-ci, par voie dématérialisée et par voie d'affichage sur le ou les lieux concernés par l'enquête. Cet avis doit notamment préciser l'objet de l'enquête, la ou les décisions pouvant être adoptées au terme de l'enquête, 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, les modalités de consultation (physique ou sur internet) du dossier d'enquête ainsi que les adresses auxquelles le public peut transmettre ses observations et propositions pendant le délai de l'enquête. L'article L. 123-13 du même code précise que le commissaire enquêteur conduit l'enquête « de manière à permettre au public de disposer d'une information complète sur le projet, plan ou programme, et de participer effectivement au processus de décision ». Il doit en outre permettre au public de faire parvenir ses observations et propositions pendant la durée de l'enquête par courrier électronique. Le commissaire enquêteur ou le président de la commission d'enquête peut, en outre, « entendre toutes les personnes concernées par le projet, plan ou programme qui en font la demande et convoquer toutes les personnes dont il juge l'audition utile ». Enfin, selon l'article L. 123-15, le commissaire enquêteur rend son rapport et ses conclusions motivées dans un délai de trente jours à compter de la fin de l'enquête. Le rapport doit faire état des observations et propositions qui ont été produites pendant la durée de l'enquête.

⁵⁹ Cass. civ. 3^e, 21 octobre 2009, n° 08-16.692, publié au bulletin.

lotissement ont pour seul objet sa mise en concordance avec le PLU ou avec le document d'urbanisme en tenant lieu.

Dès lors qu'elles répondent effectivement à cet objet, l'ampleur de ces modifications pouvant être apportées par l'autorité administrative n'est pas limitée⁶⁰.

B. – Origine de la QPC et question posée

Le lotissement « Super Lavandou », situé dans le département du Var, avait été créé par un arrêté préfectoral du 4 janvier 1963. Il disposait d'un règlement et d'un cahier des charges adoptés en 1962.

En 2021, par un arrêté pris après enquête publique et délibération du conseil municipal, le maire du Lavandou avait décidé sur le fondement de l'article L. 442-11 du code de l'urbanisme la mise en concordance de plusieurs dispositions du règlement et du cahier des charges de ce lotissement avec le plan local d'urbanisme de la commune, qui avait été révisé en 2017.

Les modifications apportées aux documents du lotissement étaient destinées à permettre la subdivision de parcelles, à supprimer la règle de limitation à une construction d'un logement par lot, ainsi qu'à rendre constructibles plusieurs parcelles précédemment classées comme espaces verts.

Plusieurs colotis avaient toutefois formé un recours pour excès de pouvoir devant le tribunal administratif de Toulon pour demander l'annulation de cet arrêté municipal et avait présenté en cours d'instance une QPC pour contester la conformité à la Constitution de l'article L. 442-11 du code de l'urbanisme.

Le tribunal administratif avait jugé qu'il n'y avait pas lieu de transmettre la QPC et avait rejeté leur requête au fond. Les requérants ayant fait appel de ce jugement, la cour administrative d'appel de Marseille avait décidé de surseoir à statuer sur le recours dont elle était saisie et de transmettre la QPC au Conseil d'État.

Dans sa décision précitée du 12 mars 2025, le Conseil d'État avait jugé que le moyen tiré de ce que les dispositions de l'article L. 442-11 « *portent atteinte aux droits et libertés garantis par la Constitution, notamment au droit de propriété, garanti par l'article 2 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, et à*

⁶⁰ CE, 24 juillet 1981, n° 06466, publié au recueil Lebon : « *les dispositions de l'article L. 315-4 [ex article L. 442-11] ne limitent pas l'ampleur des modifications qui peuvent être apportées par l'autorité administrative au cahier des charges dès lors qu'elles ont pour objet de le mettre en concordance avec le plan d'urbanisme approuvé ou le plan d'occupation des sols approuvé* ». En revanche, elles ne peuvent avoir pour seul but de régulariser la situation de constructions et aménagements qui méconnaissent le cahier des charges, sous peine d'être sanctionnées pour détournement de pouvoir (CE, 8 avril 1998, *Équipement c/ ASL du lotissement de la Clairette*, n° 155357).

la liberté contractuelle, garantie par son article 4, en tant qu'elles permettent à l'autorité administrative de modifier les clauses d'un cahier des charges non approuvé, quel que soit l'objet ou la nature des stipulations qu'elles contiennent, sans l'accord des colotis parties à ce contrat, soulève une question présentant un caractère sérieux ». Il avait donc renvoyé la question au Conseil constitutionnel.

II. – L'examen de la constitutionnalité des dispositions contestées

* Les requérants reprochaient à ces dispositions de permettre à l'autorité administrative de modifier, sans l'accord des propriétaires colotis, les clauses de nature contractuelle d'un cahier des charges, qui régissent les rapports de droit privé entre ces colotis. Or, selon eux, cette procédure n'était pas entourée de garanties suffisantes, faute pour ces dispositions d'exclure la modification de l'affectation des parties communes du lotissement et de prévoir une information suffisamment précise des colotis. Ils considéraient qu'il en résultait une atteinte disproportionnée au droit de propriété ainsi qu'au droit au maintien des conventions légalement conclues.

Au regard de ces griefs, le Conseil constitutionnel a jugé que la QPC portait uniquement sur les mots « *le cahier des charges, qu'il soit approuvé ou non approuvé* » figurant à l'article L. 442-11 du code de l'urbanisme (paragr. 3).

* Par ailleurs, la commune du Lavandou, partie au litige à l'occasion duquel la QPC avait été posée, a produit des observations au soutien de la constitutionnalité des dispositions contestées.

A. – La jurisprudence constitutionnelle

1. – La jurisprudence constitutionnelle relative au droit de propriété

* Le droit de propriété bénéficie d'une protection constitutionnelle fondée sur les articles 2 et 17 de la Déclaration de 1789.

Toutefois, selon la jurisprudence constante du Conseil constitutionnel, lorsqu'une loi n'a ni pour objet ni pour effet d'entraîner la privation du droit de propriété, elle n'entre pas dans le champ d'application de l'article 17 de la Déclaration de 1789. Dans ce cas, il résulte néanmoins de l'article 2 de cette Déclaration que les limites apportées à l'exercice du droit de propriété doivent être justifiées par un motif d'intérêt général et proportionnées à l'objectif poursuivi⁶¹.

⁶¹ Décisions n° 2010-60 QPC du 12 novembre 2010, *M. Pierre B. (Mur mitoyen)*, cons. 3 et n° 2011-151 QPC du 13 juillet 2011, *M. Jean-Jacques C. (Attribution d'un bien à titre de prestation compensatoire)*, cons. 3. ou décision n° 2022-1005 QPC du 29 juillet 2022, *Mme Marie D. (Interdiction de recevoir des libéralités pour les membres des professions de santé)*, paragr. 3.

Dans le cadre de son contrôle des atteintes portées à l'exercice du droit de propriété, le Conseil constitutionnel procède à un contrôle en deux temps : il veille d'abord à ce que l'atteinte soit liée à une exigence constitutionnelle ou justifiée par un motif d'intérêt général ; il s'assure ensuite que cette atteinte est proportionnée à l'objectif poursuivi.

* Le Conseil a eu l'occasion de se prononcer à plusieurs reprises sur des dispositions relatives aux règles d'urbanisme au regard des contraintes qu'elles faisaient peser sur le droit de propriété.

– Dans sa décision n° 2000-436 DC du 7 décembre 2000, le Conseil était saisi de dispositions relatives au contenu des plans locaux d'urbanisme auxquelles il était fait grief d'imposer des restrictions excessives au droit de propriété. À cette occasion, le Conseil a jugé que *« les restrictions apportées par les dispositions critiquées aux conditions d'exercice du droit de propriété sont justifiées par l'intérêt général qui s'attache à la maîtrise, par les collectivités publiques, de l'occupation des sols et du développement urbain ; (...) que ces restrictions sont accompagnées, sous le contrôle du juge de l'excès de pouvoir, de garanties de fond et de procédure ; qu'en particulier, le projet de plan local d'urbanisme arrêté par le conseil municipal ou soumis à modification ou à révision est, en application des articles L. 123-10 et L. 123-13 nouveaux du code de l'urbanisme, soumis à enquête publique ; qu'ainsi, contrairement à ce qu'affirment les requérants, les intéressés sont informés du contenu de ce plan et mis à même de formuler leurs observations auprès du commissaire-enquêteur ou du président de la commission d'enquête ; que, dans ces conditions, les dispositions de la loi déferée relatives au contenu des plans locaux d'urbanisme ne portent pas au droit de propriété une atteinte contraire à la Constitution »*⁶².

– Appliquant un raisonnement analogue dans sa décision n° 2011-182 QPC du 14 octobre 2011, le Conseil a censuré des dispositions permettant à l'État d'établir des servitudes administratives de passage et d'aménagement en matière de lutte contre l'incendie, après avoir constaté que le législateur s'était *« borné à prévoir une enquête publique pour les seuls cas où les aménagements nécessitent une servitude d'une largeur supérieure à six mètres »*. Il en a déduit *« que, faute d'avoir prévu, dans les autres cas, le principe d'une procédure destinée à permettre aux propriétaires intéressés de faire connaître leurs observations ou tout autre moyen destiné à écarter le risque d'arbitraire dans la détermination des propriétés désignées pour supporter la servitude, les dispositions contestées*

⁶² Décision n° 2000-436 DC du 7 décembre 2000, *Loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains*, cons. 15.

*doivent être déclarées contraires à la Constitution »*⁶³. Comme l'indique le commentaire de cette décision, le Conseil constitutionnel a ainsi sanctionné l'incompétence négative du législateur dans des conditions qui affectaient l'exercice du droit de propriété.

– Dans sa décision n° 2020-853 QPC du 31 juillet 2020, le Conseil était saisi de dispositions permettant aux EPCI compétents en matière de PLU de demander au tribunal qu'il ordonne la démolition ou la mise en conformité des ouvrages installés sans permis de construire ou d'aménager, ou sans déclaration préalable, en méconnaissance de ce permis ou en violation de règles prévues par le code de l'urbanisme. Estimant que l'action en démolition ne constituait qu'une conséquence des restrictions apportées au droit de propriété par le droit de l'urbanisme, le Conseil a exercé son contrôle sur le fondement de l'article 2 de la Déclaration de 1789.

Dans le prolongement de la décision n° 2000-436 DC précitée, il a considéré que cette action en démolition était *« justifiée par l'intérêt général qui s'attache au respect des règles d'urbanisme, lesquelles permettent la maîtrise, par les collectivités publiques, de l'occupation des sols et du développement urbain »*⁶⁴.

Il a ensuite constaté qu'un certain nombre de garanties entouraient sa mise en œuvre : *« cette action en démolition ne peut être introduite que par les autorités compétentes en matière de plan local d'urbanisme et dans un délai de dix ans qui commence à courir dès l'achèvement des travaux. Par ailleurs, la démolition ne peut être prononcée que par le juge judiciaire et à l'encontre d'un ouvrage édifié ou installé sans permis de construire ou d'aménager, ou sans déclaration préalable, en méconnaissance de ce permis ou en violation des règles de fond dont le respect s'impose sur le fondement de l'article L. 421-8 du code de l'urbanisme »*⁶⁵.

Le Conseil a déclaré les dispositions dont il était saisi conformes à la Constitution, en formulant néanmoins une réserve d'interprétation, en vertu de laquelle elles *« ne sauraient, sans porter une atteinte excessive au droit de propriété, être interprétées comme autorisant la démolition d'un tel ouvrage lorsque le juge peut, en application de l'article L. 480-14, ordonner à la place sa mise en conformité et que celle-ci est acceptée par le propriétaire »*⁶⁶.

⁶³ Décision n° 2011-182 QPC du 14 octobre 2011, *M. Pierre T. (Servitude administrative de passage et d'aménagement en matière de lutte contre l'incendie)*, cons. 8.

⁶⁴ Décision n° 2020-853 QPC du 31 juillet 2020, *M. Antonio O. (Action en démolition d'un ouvrage irrégulièrement édifié ou installé)*, paragr. 8.

⁶⁵ *Ibid.*, paragr. 9.

⁶⁶ *Ibid.*

* Le Conseil a été saisi à deux reprises de dispositions portant plus spécifiquement sur les lotissements, sur le double fondement du droit de propriété et du droit au maintien des conventions légalement conclues.

– Dans sa décision n° 2011-177 QPC du 7 octobre 2011, le Conseil s’est prononcé sur la définition du lotissement figurant dans une loi du 15 juin 1943, à laquelle il était reproché de permettre d’inclure dans un lotissement, à titre rétroactif, une parcelle qui avait été antérieurement détachée d’une propriété.

Il a jugé, d’une part, « *qu’en permettant d’inclure dans un lotissement une parcelle détachée d’une propriété, les dispositions contestées n’ont ni pour objet ni pour effet d’entraîner la privation du droit de propriété* » et, d’autre part, que « *les règles applicables aux lotissements tendent à assurer la maîtrise de l’occupation des sols ; qu’en permettant d’inclure dans un lotissement, à titre rétroactif, une parcelle qui a été antérieurement détachée d’une propriété, les dispositions contestées ont pour objet d’éviter que les divisions successives de parcelles n’échappent à ces règles* ». Alors même que cette inclusion soumet le propriétaire à des obligations, prévues par les documents du lotissement, susceptibles de s’ajouter aux documents d’urbanisme, le Conseil constitutionnel a conclu « *qu’en elle-même l’inclusion d’un terrain dans un lotissement n’apporte pas à l’exercice du droit de propriété des limitations disproportionnées à l’objectif poursuivi* »⁶⁷.

Le Conseil a également écarté le grief tiré de l’atteinte à la liberté contractuelle au motif « *qu’en elles-mêmes les dispositions contestées ne portent aucune atteinte aux contrats légalement conclus* »⁶⁸.

– Dans sa décision n° 2018-740 QPC du 19 octobre 2018, le Conseil a validé, avec une réserve d’interprétation, les dispositions de l’article L. 442-10 du code de l’urbanisme relatives à la procédure de modification des documents d’urbanisme à l’initiative ou avec l’accord d’une majorité qualifiée de colotis, auxquelles il était reproché de méconnaître le droit de propriété et le droit au maintien des conventions légalement conclues, ainsi que d’être entachées d’incompétence négative de nature à affecter ces deux droits.

Le Conseil a d’abord relevé que le législateur avait poursuivi un objectif d’intérêt général en ce qu’il avait « *entendu faciliter l’évolution, dans le respect de la politique publique d’urbanisme, des règles propres aux lotissements contenues dans leurs cahiers des charges* »⁶⁹.

⁶⁷ Décision n° 2011-177 QPC du 7 octobre 2011, *M. Éric A. (Définition du lotissement)*, cons. 4 et 5.

⁶⁸ *Ibid.*, cons. 6.

⁶⁹ Décision n° 2018-740 QPC du 19 octobre 2018 précitée, paragr. 7.

Il s'est ensuite attaché à examiner les garanties prévues par le législateur. À ce titre, il a d'abord relevé que le champ des clauses du cahier des charges concernées était circonscrit par l'économie même du dispositif. Il a ainsi considéré que, « *compte tenu de leur objet, 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* »⁷⁰. Puis il a également pris en compte les garanties procédurales tenant aux règles de majorité qualifiée et à l'information des colotis, relevant en particulier à cet égard qu'« *il résulte de la jurisprudence constante du Conseil d'État que la modification envisagée doit être précédée d'une information suffisamment précise des colotis intéressés* »⁷¹.

Il a souligné, enfin, que « *l'autorité administrative ne peut prononcer la modification que si elle est compatible avec la réglementation d'urbanisme applicable et que si elle poursuit un motif d'intérêt général en lien avec la politique publique d'urbanisme* »⁷².

Le Conseil a néanmoins formulé une réserve d'interprétation selon laquelle « *cette modification du cahier des charges ne saurait, sans porter une atteinte disproportionnée au droit de propriété et au droit au maintien des conventions légalement conclues, aggraver les contraintes pesant sur les colotis sans que cette aggravation soit commandée par le respect des documents d'urbanisme en vigueur* »⁷³.

Selon le commentaire de cette décision, la réserve énoncée par le Conseil constitutionnel vise à interdire « *que les modifications permises par les dispositions contestées puissent aggraver les contraintes sur les colotis (par exemple en restreignant leur droit à construire) sans que cette aggravation soit commandée par le respect des documents d'urbanisme applicables dans la zone dans laquelle est situé le lotissement (...). Cette réserve fait ainsi obstacle à toute modification qui aurait d'autres finalités que l'assouplissement des règles d'urbanisme fixées dans les cahiers des charges ou qui irait au-delà de ce que qu'exigent les documents d'urbanisme* ».

2. – La jurisprudence constitutionnelle sur le droit au maintien des conventions légalement conclues

⁷⁰ *Ibid.*, paragr. 8.

⁷¹ *Ibid.*, paragr. 9.

⁷² *Ibid.*, paragr. 10. Sur ce point, le commentaire de cette décision précise que « *La première condition figure expressément au premier alinéa de l'article L. 442-10. La seconde résulte, là encore, de l'économie même de la loi : l'acte réglementaire prononçant la modification du cahier des charges ne peut pas répondre à une finalité privée, mais doit s'inscrire dans un motif d'intérêt général en rapport avec l'urbanisme* ».

⁷³ *Ibid.*, paragr. 11.

* Selon sa formule de principe, le Conseil constitutionnel considère qu'« *Il est loisible au législateur d'apporter à la liberté contractuelle, qui découle de l'article 4 de la Déclaration de 1789, des limitations liées à des exigences constitutionnelles ou justifiées par l'intérêt général, à la condition qu'il n'en résulte pas d'atteintes disproportionnées au regard de l'objectif poursuivi. Par ailleurs, le législateur ne saurait porter aux contrats légalement conclus une atteinte qui ne soit justifiée par un motif d'intérêt général suffisant sans méconnaître les exigences résultant des articles 4 et 16 de la Déclaration de 1789* »⁷⁴. Le contrôle du caractère suffisant du motif d'intérêt général justifiant les dispositions contestées conduit le Conseil à vérifier que l'atteinte portée aux contrats légalement conclus n'est pas disproportionnée au regard de l'objectif poursuivi par le législateur⁷⁵.

Dans ce cadre, le Conseil constitutionnel est attentif à ce que la remise en cause des contrats soit bornée à ce qui est nécessaire. Il en va ainsi, par exemple, de dispositions visant à assurer un meilleur équilibre des relations contractuelles entre les réseaux de distribution et les exploitants de commerce de détail affiliés à de tels réseaux, en imposant une échéance commune de la durée des contrats et en réputant non écrite toute clause restrictive de concurrence, dès lors qu'elles ne s'appliquent qu'aux contrats conclus entre des réseaux de distribution et des exploitants de commerces de détail et qu'aux contrats comportant des clauses susceptibles de limiter la liberté d'exercice par un exploitant de son activité commerciale⁷⁶.

Le Conseil prend également en compte les éventuelles garanties prévues par le législateur pour protéger le co-contractant des effets défavorables de la remise en cause du contrat.

* En matière de logement, le Conseil constitutionnel a eu à connaître de ce grief dans sa décision n° 2017-758 DC du 28 décembre 2017, à propos de dispositions instituant une « *réduction de loyer de solidarité* » ayant pour effet de diminuer les ressources des bailleurs du parc social et applicables aux contrats en cours. Il a jugé que « *le législateur a entendu non seulement réduire le coût pour les finances publiques de la politique du logement, mais aussi améliorer les mécanismes de fixation des loyers afin de mieux les ajuster à la réalité des niveaux de vie des locataires, en particulier ceux aux revenus modestes et rencontrant des difficultés particulières d'accès au logement social. Ce faisant, il a poursuivi un motif d'intérêt général* ».

⁷⁴ Voir, par exemple, décision n° 2018-740 QPC du 19 octobre 2018, précitée, paragr. 5.

⁷⁵ Pour un exemple où cette vérification est au contraire explicite et entraîne une censure, voir la décision n° 2016-736 DC du 4 août 2016, *Loi relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels*, paragr. 24.

⁷⁶ Décision n° 2015-715 DC du 5 août 2015, *Loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques*, cons. 20, 24 et 25.

Le Conseil a ensuite relevé l'existence de plusieurs garanties légales : un champ circonscrit aux loyers dont le prix est fixé selon une procédure réglementée dans laquelle il appartient à l'autorité administrative de chercher à assurer l'équilibre de la situation financière des organismes de logement social ; un plafonnement et un encadrement du montant de la réduction ; des mesures de compensation pour les organismes de logement social. Dès lors, il a jugé que, compte tenu « *de la nature même des contrats de location passés par les bailleurs du parc social pour l'exercice de leurs missions d'intérêt général, l'atteinte portée par les dispositions contestées au droit au maintien des contrats légalement conclus et à la liberté contractuelle n'est pas disproportionnée* »⁷⁷.

* Les censures sur le seul fondement du droit au maintien des conventions légalement conclues sont rares.

Par exemple, dans sa décision n° 2008-568 DC du 7 août 2008, le Conseil a censuré des dispositions qui supprimaient toutes les clauses de conventions collectives relatives aux heures supplémentaires afin que de nouvelles négociations soient engagées au niveau des entreprises ou, à défaut, des branches⁷⁸.

De même, dans sa décision n° 2021-968 QPC du 11 février 2022, le Conseil a censuré des dispositions imposant aux exploitants d'installation de stockage de déchets de réceptionner prioritairement les déchets ultimes issus de certaines filières de traitement des déchets. Si ces dispositions poursuivaient l'objectif de valeur constitutionnelle de protection de l'environnement, elles portaient néanmoins – eu égard à leur portée en l'espèce⁷⁹ – une atteinte manifestement excessive au droit au maintien des conventions légalement conclues, dès lors que l'obligation instituée par le législateur pouvait faire obstacle à l'exécution de contrats en cours⁸⁰.

⁷⁷ Décision n° 2017-758 DC du 28 décembre 2017, *Loi de finances pour 2018*, cons. 122 à 124.

⁷⁸ Décision n° 2008-568 DC du 7 août 2008, *Loi portant rénovation de la démocratie sociale et réforme du temps de travail*, cons. 18 à 20.

⁷⁹ Elles obligeaient l'exploitant à réceptionner tous les déchets ultimes qui lui sont apportés par certaines filières industrielles, quand bien même elles ne rencontreraient pas de difficultés pour procéder à leur traitement ; le délai de prévenance qu'elles prévoyaient, imposant aux apporteurs de déchets prioritaires de prévenir l'exploitant au plus tard le 31 décembre de l'année précédant la réception de ces déchets et au moins six mois avant celle-ci, n'était pas de nature à garantir que l'exploitant serait en mesure, à la date de réception de ces déchets, d'exécuter les contrats préalablement conclus avec les apporteurs d'autres déchets, dès lors que ces dispositions contestées ne prévoient aucune exception à son obligation de réception ; elles excluaient toute possibilité pour les apporteurs de déchets non prioritaires, qui demeurent tenus de trouver un exutoire à ces déchets, de demander réparation des conséquences de l'inexécution contractuelle, et ce, quelle que soit la date de conclusion de leur contrat.

⁸⁰ Décision n° 2021-968 QPC du 11 février 2022, *Fédération nationale des activités de dépollution (Obligation de stockage des déchets ultimes issus d'activités de tri ou de recyclage pour les exploitants d'installations de stockage des déchets non dangereux)*, paragr. 8 à 14. Voir également, à propos de la modification des contrats de complément de rémunération bénéficiant à certains producteurs d'énergie renouvelable, la décision n° 2024-1119/1125 QPC du 24 janvier 2025, *Société TTR energy et autres (Déplafonnement des avoirs des*

B. – L’application à l’espèce

* Dans la décision commentée, le Conseil constitutionnel a examiné ensemble les griefs tirés de l’atteinte au droit de propriété et au droit au maintien des conventions légalement conclues.

Il a ainsi rappelé d’une part, la formulation de principe selon laquelle en l’absence de privation du droit de propriété au sens de l’article 17 de la Déclaration de 1789, il résulte néanmoins de son article 2 que les atteintes portées à ce droit doivent être justifiées par un motif d’intérêt général et proportionnées à l’objectif poursuivi (paragr. 4).

D’autre part, suivant sa formulation de principe, le Conseil juge que le législateur ne saurait porter aux contrats légalement conclus une atteinte qui ne soit justifiée par un motif d’intérêt général suffisant sans méconnaître les exigences résultant des articles 4 et 16 de la Déclaration de 1789 relatifs au droit au maintien des conventions légalement conclues (paragr. 5).

* Le Conseil a ensuite précisé l’objet de la procédure de mise en concordance des documents d’un lotissement dans laquelle s’inscrivaient les dispositions contestées.

Pour ce faire, il ainsi rappelé que l’article L. 442-11 du code de l’urbanisme permet à l’autorité administrative de modifier, sous certaines conditions, tout ou partie des documents d’un lotissement, notamment le règlement et le cahier des charges, afin de les mettre en concordance avec le plan local d’urbanisme ou le document d’urbanisme en tenant lieu intervenus postérieurement à l’autorisation d’urbanisme (paragr. 6). Puis il a observé que, en application des dispositions contestées, cette modification pouvait concerner les clauses d’un cahier des charges approuvé ou non approuvé par l’autorité administrative (paragr. 7).

Il lui revenait alors de déterminer si ces dispositions étaient justifiées par un objectif d’intérêt général et s’il n’en résultait pas d’atteintes disproportionnées à cet objectif.

Sur le premier point, dans le prolongement de sa décision n° 2018-740 QPC du 19 octobre 2018⁸¹, le Conseil a d’abord observé qu’en adoptant les dispositions contestées, le législateur avait entendu « *faciliter l’évolution, dans le respect de la politique publique d’urbanisme, des règles propres aux lotissements contenues*

contrats de complément de rémunération bénéficiant aux producteurs d’électricité à partir d’énergies renouvelables II), paragr. 11 à 16.

⁸¹ Décision n° 2018-740 QPC du 19 octobre 2018, précitée, paragr. 7.

dans leurs cahiers des charges ». Il a par ailleurs précisé, en tenant notamment compte des travaux préparatoires de la loi du 24 mars 2014 précitée, que ce dernier avait, ce faisant, entendu « *favoriser la densification des quartiers de lotissement* », « *permettre ainsi aux colotis de bénéficier de l'intégralité des droits à construire résultant de la réglementation d'urbanisme applicable* » (paragr. 8). Il en a déduit que le législateur avait bien poursuivi un objectif d'intérêt général (même paragr.).

Sur le second point, le Conseil a relevé la portée limitée du dispositif et les différentes garanties apportées par le législateur pour limiter les atteintes susceptibles d'être portées aux exigences constitutionnelles en cause.

Il a d'abord constaté que le champ des clauses des cahiers des charges susceptibles d'être modifiées sur le fondement des dispositions contestées était circonscrit, le cahier des charges n'étant susceptible d'être modifié « *qu'à la seule fin de mettre en conformité tout ou partie de ses clauses, y compris celles relatives à l'affectation des parties communes, avec les règles contenues dans le plan local d'urbanisme ou le document d'urbanisme en tenant lieu* » (paragr. 9). Le Conseil en a déduit que « *les dispositions contestées n'ont ainsi ni pour objet, ni pour effet de permettre la modification des clauses de nature contractuelle intéressant les seuls colotis* » (même paragr.). Compte tenu de l'objet même de la procédure, tel qu'il ressort de l'économie des dispositions contestées, seules les clauses réglementaires incompatibles avec le PLU peuvent en effet être modifiées dans le cadre d'une mise en concordance, et non les règles de pur droit privé applicables aux seuls colotis.

Le Conseil a ensuite relevé, au titre des autres garanties entourant cette procédure, que, d'une part, celle-ci doit être précédée d'une enquête publique réalisée conformément aux dispositions du chapitre III du titre II du livre I^{er} du code de l'environnement, en vertu desquelles doivent être informés de la tenue d'une telle enquête, par voie dématérialisée et par voie d'affichage, et disposent en outre de la faculté de formuler des observations ou des propositions qui doivent figurer, dans ce cas, dans le rapport d'enquête. D'autre part, l'arrêté de mise en concordance ne peut intervenir qu'après une délibération du conseil municipal (paragr. 10).

Enfin, le Conseil a relevé, en s'appuyant sur la jurisprudence constante du Conseil d'État, que le juge administratif, compétent pour contrôler les arrêtés de mise en concordance, « *s'assure notamment que les modifications apportées à un cahier des charges ont été effectuées dans le seul objectif de sa mise en concordance avec les règles contenues au sein du document d'urbanisme applicable* » (paragr. 11).

Le Conseil a considéré qu'il résultait de l'ensemble de ces éléments que les dispositions contestées ne portaient pas aux conditions d'exercice du droit de propriété une atteinte disproportionnée au regard de l'objectif poursuivi, et ne méconnaissaient pas non plus le droit au maintien des conventions légalement conclues (paragr. 12).

Il a donc écarté les griefs tirés de la méconnaissance des articles 2, 4 et 16 de la Déclaration de 1789 (paragr. 13).

Les dispositions contestées ne méconnaissant aucun autre droit ou liberté que la Constitution garantit, il les a déclarées conformes à la Constitution (paragr. 14).