

Revue générale du droit, 2026.

La constitutionnalité sans réserve de la procédure administrative de modification imposée du cahier des charges de lotissement - Cons. const., 13 juin 2025, n° 2025-1142 QPC, Mme Josseline A

Emilie Charpentier¹

Citer cette publication : Emilie Charpentier, « La constitutionnalité sans réserve de la procédure administrative de modification imposée du cahier des charges de lotissement - Cons. const., 13 juin 2025, n° 2025-1142 QPC, Mme Josseline A », Revue générale du droit, 2026.

¹ Maître de conférences en droit public à l'Université d'Orléans – CRJ Pothier UR1212.

L'évolution des documents de lotissement soulève, une nouvelle fois, des interrogations quant à sa conformité au regard des droits et libertés que la Constitution garantit. Est contesté, devant le Conseil constitutionnel, l'article L. 442-11 du code de l'urbanisme, lequel prévoit une procédure de mise en concordance des règles d'urbanisme de lotissement avec le plan local d'urbanisme ou document en tenant lieu, intervenu postérieurement. Le juge constitutionnel a validé le dispositif, tel qu'il est rédigé par la loi ALUR du 24 mars 2014², alors que la procédure d'évolution de ces mêmes règles d'urbanisme, à l'initiative ou avec l'accord d'une majorité qualifiée de colotis, prévue à l'article L. 442-10 du code de l'urbanisme, a fait récemment l'objet d'une déclaration de constitutionnalité sous réserve³.

Dans cette affaire, il était reproché à l'article L. 442-11 du code de l'urbanisme d'autoriser l'administration à modifier, sans l'accord des propriétaires, tout ou partie des documents de lotissement, notamment le règlement et le cahier des charges, sans exclure l'affectation des parties communes du lotissement, ainsi que les clauses de nature contractuelle du cahier des charges lesquelles régissent les rapports de droit privé entre colotis, afin d'assurer leur compatibilité avec les règles d'urbanisme locales. Il s'ensuivrait, pour les requérants, une violation du droit de propriété consacré aux articles 2 et 17 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, ainsi qu'une violation du droit au maintien des conventions librement consenties garantie à l'article 4 de la même déclaration.

Le Conseil constitutionnel a, dès lors, été saisi de la constitutionnalité du dispositif de l'article L. 442-11 du code de l'urbanisme en ce qu'il prévoit la modification unilatérale par l'autorité compétente du « cahier des charges, qu'il soit approuvé ou non approuvé ». Très logiquement, le règlement de lotissement est exclu, eu égard à sa nature juridique, du contrôle de constitutionnalité. Il convient de rappeler qu'il est destiné « à établir des normes d'urbanisme, complémentaires à la réglementation

² L. n° 2014-366, 24 mars 2014, Loi pour l'accès au logement et à un urbanisme rénové, JO n° 0072, 26 mars 2014, texte n° 1.

³ Cons. const., 19 oct. 2018, n° 2018-740 QPC, Madame Simone P. et autre, JO n° 0243, 20 oct. 2018, texte n° 52.

générale »⁴, imposant une approbation administrative, ce qui lui confère un statut de droit public. Toutefois, le règlement de lotissement présente un caractère temporaire en ce qu'il devient caduc, conformément à l'article L. 441-9 du code de l'urbanisme, au-delà d'un délai de dix ans à compter de la délivrance de l'autorisation de lotir, substituant alors à celui-ci les règles d'urbanisme locales de droit commun. Le cahier des charges diffère, quant à lui, par sa finalité en ce qu'il n'a vocation qu'à régir les rapports entre les colotis sur un plan purement privé⁵. Depuis la réforme opérée par le décret du 26 juillet 1977⁶, il n'a plus lieu d'être approuvé sur un plan administratif ; sa portée est dès lors seulement contractuelle⁷. Le cahier des charges présente alors, contrairement au règlement du lotissement, un caractère pérenne, la règle de caducité ne « remettant pas en cause les droits et obligations régissant les rapports entre colotis (...) ni le mode de gestion des parties communes ». Ainsi, il est loisible aux colotis de contractualiser, au sein du cahier des charges, certaines règles d'urbanisme, échappant à la règle de caducité, afin de faire perdurer leurs effets dans le temps.

L'existence de telles règles d'urbanisme contractualisées peut entraîner des conséquences redoutables, en ce qu'elles peuvent empêcher un projet d'aménagement ou impliquer sa modification, quand bien même il aurait été autorisé au titre de la réglementation d'urbanisme et ce, afin de préserver les droits des tiers. Elles peuvent, incidemment, mettre à mal la cohérence du projet urbain local, le privant d'effet sur le territoire du lotissement. Afin de préserver l'action publique locale urbaine, la procédure de modification unilatérale du cahier des charges présente un intérêt certain. Toutefois, la liberté contractuelle et le droit au maintien des conventions légalement conclues imposent que toutes modifications du cahier des charges reposent sur « un consentement mutuel des parties », à savoir l'unanimité des colotis. L'article L. 442-11 du code de l'urbanisme prévoit, au contraire, une procédure spéciale de modification, sans l'accord

⁴ Tremeau J., La constitutionnalité de l'évolution administrative suscitée des cahiers des charges de lotissement, AJDA 2020, p. 154.

⁵ *Ibid.*

⁶ D. n° 77-860, 26 juill. 1977, modifiant le code de l'urbanisme et relatif aux lotissements, JO n° 0174, 29 juill. 1977, p. 3969.

⁷ CE, 23 nov. 1994, n° 135215, Lancrey-Javal, Lebon, p. 1248.

des colotis, dont le champ d'application, précisé par le Conseil constitutionnel, s'étend exclusivement à *toutes* règles d'urbanisme (1), alors que ses modalités procédurales auraient pu, quant à elles, donner lieu à une réserve d'interprétation (2).

1. Une procédure de modification unilatérale circonscrite à *toutes* clauses d'urbanisme contenues dans le cahier des charges

Toutes les clauses d'urbanisme, rien que les clauses d'urbanisme : il pourrait être ainsi résumé le champ d'application de la procédure de modification unilatérale de l'article L. 442-11 du code de l'urbanisme. En effet, le Conseil constitutionnel réserve cette procédure à ces seules clauses, excluant celles, par opposition, « de nature contractuelle intéressant les seuls colotis ». Circonscrite aux seules règles d'urbanisme comprises dans le cahier des charges, le juge constitutionnel précise également que cette procédure de modification unilatérale est désormais applicable aux règles « relatives à l'affectation des parties communes » du lotissement.

Dans un premier temps, le Conseil constitutionnel exclut de la procédure de l'article L. 442-11 du code de l'urbanisme les clauses de nature contractuelle intéressant les seuls colotis. Ceci ne découle pas de la rédaction de L. 442-11 précité, lequel évoque la modification de tout ou partie du « cahier des charges qu'il soit approuvé ou non approuvé », sans distinction entre les clauses. Pourtant, le déclenchement de cette procédure administrative ne saurait tenir compte de la seule nature du cahier des charges.

En effet, l'approbation administrative des cahiers des charges (à titre obligatoire de 1924 à 1958 et à titre facultatif de 1959 à 1977) lui confère un caractère réglementaire, dans son entier⁸, quand bien même le

⁸ CE, 25 nov. 1959, n° 41270, Jeanjean et Di Mayo, Lebon, p. 621 ; CE, 10 fév. 1992, n° 91967, Epoux Sobiri, Lebon, p. 1394.

« caractère strictement conventionnel » paraît « évident »⁹. Cette nature réglementaire permettait ainsi à l'administration de procéder à toute modification, dès lors que la majorité qualifiée des colotis en ait fait la demande ou l'ait acceptée. En revanche, la modification unilatérale de clauses non urbanistiques serait, de toute évidence, entachée d'incompétence, puisque l'intervention administrative n'est justifiée que pour assurer une mise en concordance des règles spécifiques du lotissement avec les règles locales d'urbanisme de droit commun¹⁰.

Au contraire, l'absence d'approbation du cahier des charges (à compter du 1^{er} janvier 1978) lui confère un caractère conventionnel dans son entier¹¹. Or, il peut, en dépit de sa nature, contenir des clauses qui présentent un objet ou effet urbanistique. Face à de telles clauses « à double visage »¹² et dans un souci de cohérence de la politique locale d'urbanisme, le Conseil d'État a, dès lors, octroyé, un pouvoir administratif de modification à l'égard des seules clauses « de nature réglementaire » d'un cahier des charges non approuvé, soit sur initiative ou accord des colotis¹³, soit sur initiative de l'administration¹⁴.

Il est dès lors heureux que le Conseil constitutionnel applique la correction, déjà apportée à l'article L. 442-10 du code de l'urbanisme¹⁵, à l'article L. 442-11 du code de l'urbanisme en excluant, de la procédure de modification unilatérale, les clauses de nature conventionnelle concernant les seuls colotis et, ce, quel que soit le type de cahier des charges.

Le déclenchement de la procédure de l'article L. 442-11 du code de l'urbanisme est, dès lors, conditionné à la nature réglementaire de la clause du cahier des charges. De cette affirmation découlent deux cas de figure.

⁹ Courreche J., Le régime juridique de la modification d'un lotissement, LPA 21 juill. 1989, p. 22.

¹⁰ CE, 16 juin 1971, n° 78651, Association des propriétaires du lotissement « Belle Plage » à Pirou, Lebon, p. 454.

¹¹ CE, 23 nov. 1994, n° 135215, Lancrey-Javal, préc.

¹² Touboul Ch., conclu. sur CE, Avis, 24 juill. 2019, n° 430362, M. Baillargeon, BJD 2019, n° 6, p. 368.

¹³ CE, 10 mars 1989, n° 70070, Commune de Reichstett, Lebon, p. 996.

¹⁴ CE, 7 oct. 2013, n° 361934, Commune de Saint-Jean-de-Monts, Lebon, p. 978 ; CE, Avis, 24 juill. 2019, n° 430362, M. Baillargeon, Lebon p. 469.

¹⁵ Cons. const., 19 oct. 2018, n° 2018-740 QPC, préc.

Dans le premier cas, la clause présente un caractère purement conventionnel en ce qu'elle vise uniquement les rapports intéressant les seuls colotis. L'équilibre contractuel est ici plein et entier et, partant, la modification devra alors s'opérer entre les colotis selon les dispositions du cahier des charges et, à défaut, à l'unanimité.

Dans le second cas de figure, la clause revêt, en plus de sa nature conventionnelle, un caractère réglementaire. L'administration doit alors s'assurer de son respect, lors de demandes d'autorisations d'urbanisme, car il s'agit d'une « clause qui, par son contenu matériel, est susceptible de figurer dans un document d'urbanisme », laquelle peut concerner tant « l'implantation des constructions, que leur hauteur, leur aspect extérieur, les surfaces ou les clôtures » que « l'ensemble des colotis »¹⁶. Comme toute clause contractuelle, cette clause urbanistique peut être modifiée selon la procédure conventionnelle. Cependant, ce même contenu urbanistique justifie également que l'autorité administrative puisse intervenir, limitant à ce titre l'équilibre contractuel, soit en approuvant la demande de modification proposée ou acceptée à la majorité qualifiée des colotis, soit en la modifiant unilatéralement.

Dans un second temps, le Conseil constitutionnel précise ensuite que la procédure de modification unilatérale du cahier des charges trouve application à l'égard de *toutes* règles d'urbanisme « y compris celles relatives à l'affectation des parties communes ». Sur ce point, la loi Alur précitée avait exclu les règles d'affectation des parties communes de toutes procédures administratives de modification. Ainsi, tout changement d'affectation des parties communes – notamment le reclassement des espaces verts en espace constructible – impliquait d'obtenir l'unanimité des colotis.

La loi ELAN du 23 novembre 2018 a depuis abrogé ce dispositif¹⁷, ce que le Conseil constitutionnel valide. Toutefois, une telle validation peut surprendre. À la lecture de la décision QPC portée sur l'article L. 442-10 du code de l'urbanisme, la constitutionnalité de ce dispositif semblait être

¹⁶ CAA Nantes, 23 avril 2024, n° 22NT02384.

¹⁷ L. n° 2018-1021, 23 nov. 2018, portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, JO n° 0272, 24 nov. 2018, texte n° 1.

justifiée au regard des garanties qu'il présente, parmi lesquelles l'exclusion des règles relatives à l'affectation des parties communes¹⁸. Assez logiquement, le dispositif de l'article L. 442-11 du code de l'urbanisme aurait dû être invalidé partiellement. Il n'en est rien. En dépit d'une motivation assez lapidaire, la constitutionnalité du dispositif semble être justifiée compte tenu des finalités que poursuit le législateur par la mise en place de procédures spécifiques de modification du cahier des charges.

L'objectif d'intérêt général poursuivi est, en effet, de faire évoluer les règles spécifiques du lotissement freinant la densification urbaine alors qu'elle est, au contraire, encouragée au sein de la réglementation d'urbanisme générale. Le refus d'un seul colot constitue, sans nul doute, un frein de taille empêchant toute opération souhaitée par la collectivité publique de réhabilitation des espaces verts, de son déplacement afin de l'urbaniser¹⁹. En définitive, étendre le dispositif de l'article L. 442-11 du code de l'urbanisme aux règles relatives à l'affectation des parties commune permet, de toute évidence, d'atteindre cet objectif. D'ailleurs, si l'on raisonne au regard du principe constitutionnel d'égalité, une différenciation de régime juridique entre les règles d'urbanisme d'un cahier des charges, comme une différenciation de régime juridique entre des espaces verts dits parties communes ou dits biens publics²⁰, serait sans rapport direct avec l'objet de la loi.

Après avoir appréhendé le champ d'application de l'article L. 442-11 du code de l'urbanisme, le juge constitutionnel s'attache également aux garanties offertes aux colotis en termes de modalités procédurales et affirme une constitutionnalité sans réserve, contrairement au dispositif de l'article L. 442-10 du même code.

¹⁸ Tremeau J., *op. cit.*, p. 158.

¹⁹ Propos tenus par le sénateur J.-M. Gabouty lors des débats parlementaires sur le projet de loi ELAN, JO Sénat, 19 juill. 2018, p. 10973.

²⁰ CAA Bordeaux, 2 fév. 2023, n° 21BX02616.

2. Des modalités procédurales de modification unilatérale du cahier des charges à conditionner ?

Outre les modalités de l'enquête publique dont le juge administratif en assure le respect, la procédure de modification unilatérale des règles d'urbanisme de lotissement doit avoir pour « seul objectif » leur « mise en concordance » avec le plan local d'urbanisme ou le document en tenant lieu.

Une différence de finalité peut être observée au regard de la procédure de l'article L. 442-10 du code de l'urbanisme. Dans le cadre de cette dernière, toute modification des règles spécifiques du lotissement doit poursuivre « un motif d'intérêt général en lien avec la politique d'urbanisme », un objectif incluant la mise en compatibilité du cahier des charges, mais pas seulement²¹. En d'autres termes, la procédure de l'article L. 441-10 précitée, offre la possibilité aux colots de demander ou accepter la modification administrative permettant au pire d'aligner les règles d'urbanisme du lotissement avec les règles de droit commun, et au mieux, de spécialiser les premières dans un intérêt urbanistique. Deux limites toutefois à cette procédure. La première limite tient à ce que ces règles spéciales d'urbanisme doivent être compatibles avec la réglementation générale d'urbanisme, une compatibilité supposant, comme chacun sait, que la norme d'urbanisme inférieure ne contredise pas la norme supérieure applicable²². À défaut, l'administration refusera d'adopter une telle modification²³. La seconde limite tient à ce qu'en cas d'évolution défavorable des règles d'urbanisme du lotissement, une telle modification ne doit être justifiée que par la mise en concordance du cahier des charges. Il s'agit ici de la réserve d'interprétation posée par le Conseil constitutionnel au dispositif de l'article L. 442-10 du code de l'urbanisme afin de ne pas porter une atteinte disproportionnée au droit de propriété et au droit au maintien des conventions légalement conclues.

²¹ Cons. const., 19 oct. 2018, n° 2018-740 QPC, préc.

²² Lebreton J.-P., La compatibilité en droit de l'urbanisme, AJDA 1991, p. 491.

²³ CE, 26 juin 1987, n° 63985, Moulis, Lebon, p. 235.

Rien de tel s'agissant du dispositif de l'article L. 442-11 du code de l'urbanisme, à plus forte raison, car cette procédure administrative est uniquement déclenchée pour mettre en compatibilité les règles d'urbanisme de lotissement avec la règle générale, et ce quel que soit le sens de l'évolution de cette dernière. Il n'était, dès lors, pas nécessaire pour le Conseil constitutionnel de poser une réserve d'interprétation similaire au dispositif de l'article L. 442-11 du code de l'urbanisme.

Quoi qu'il en soit, cette procédure de modification unilatérale des règles d'urbanisme de lotissement ne présente pas un réel intérêt pour l'administration locale, auteure de règles d'urbanisme générales plus strictes. En effet, ces dernières sont tout aussi opposables aux demandes d'autorisations d'urbanisme, empêchant leur délivrance. En revanche, une telle procédure de modification unilatérale présente un intérêt certain lorsque ces règles d'urbanisme spécifiques au lotissement s'avèrent être un frein au projet urbain porté par la collectivité locale. Aussi, la procédure de l'article L. 442-11 du code de l'urbanisme peut s'imposer afin de faire profiter aux colotis de l'ensemble de leurs droits à construire dont ils disposent de la réglementation d'urbanisme de droit commun. Pour ce faire, la modification unilatérale pourra porter sur une clause d'urbanisme du cahier des charges portant sur l'affectation de certaines zones classées inconstructibles (telles que les parties communes des lotissements), ou imposant un nombre maximal de lots²⁴, ou encore limitant le nombre de logements par lots²⁵, voire l'emprise au sol d'une construction compte tenu de la surface nette du lot²⁶.

Néanmoins, il peut être regretté que le Conseil constitutionnel n'ait pas jugé nécessaire de poser une réserve d'interprétation s'agissant des conditions de déclenchement de la procédure de l'article L. 442-11 du code de l'urbanisme. Cette procédure est, parfois, utilisée par l'administration comme un « mécanisme de « *seconde chance* » quand la procédure de l'article L. 442-10 du code de l'urbanisme n'a pu aboutir faute d'obtenir la majorité

²⁴ CE, Avis, 24 juill. 2019, n° 430362, M. Baillargeon, préc. ; CAA Bordeaux, 23 nov. 2023, n° 21BX03120.

²⁵ CAA Lyon, 7 juill. 2020, n° 19LY00589.

²⁶ CAA Nantes, 15 avril 2022, n° 20NT03750.

qualifiée requise »²⁷. Percevoir, ainsi, la procédure de modification unilatérale comme une procédure « à défaut de » la réussite de la procédure de modification sur demande ou accord de la majorité qualifiée des colotis, semble plutôt résulter de la pratique administrative qu'une véritable obligation légale. Par ailleurs, la rédaction de l'article L. 442-11 du code de l'urbanisme ne le suggère nullement.

Il est à espérer que cette omission soit corrigée à l'avenir afin de trouver un équilibre subtil entre la spécificité du lotissement en tant qu'opération d'aménagement urbain d'origine privée et les exigences liées au respect de la hiérarchie des normes urbanistiques. En définitive, la modification des cahiers des charges par l'administration ne devrait, sans porter une atteinte disproportionnée au droit de propriété et au droit au maintien aux conventions légalement conclues, être envisagée pour une mise en concordance avec les règles générales d'urbanisme, sans que cette modification unilatérale soit commandée pour surmonter le blocage des colotis. Envisager la procédure de l'article L. 442-11 du code de l'urbanisme comme procédure subsidiaire serait justifié, compte tenu de l'immixtion qu'elle implique, au nom d'un projet urbain, dans la liberté contractuelle.

²⁷ Marbezy P., Pratique de la modification du cahier des charges de lotissement, Actes pratiques et ingénierie immobilière 2024, n° 4, p. 18.