Décision n° 2025-1142 QPC
du 13 juin 2025

(Mme Josseline A. et autres)

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL A ÉTÉ SAISI le 13 mars 2025 par le Conseil d'État (décision n° 499700 du 12 mars 2025), dans les conditions prévues à l'article 61-1 de la Constitution, d'une question prioritaire de constitutionnalité. Cette question a été posée pour Mme Josseline A. et autres par Mes Olivier Bonneau et Nicolas Jarroux, avocats au barreau de Paris. Elle a été enregistrée au secrétariat général du Conseil constitutionnel sous le n° 2025-1142 QPC. Elle est relative à 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.

Au vu des textes suivants :

- la Constitution ;
- l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel ;
- le code de l'environnement ;
- le code de l'urbanisme ;
- la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové ;
- le règlement du 4 février 2010 sur la procédure suivie devant le Conseil constitutionnel pour les questions prioritaires de constitutionnalité ;

Au vu des pièces suivantes :

- les observations présentées pour la commune du Lavandou, partie au litige à l'occasion duquel la question prioritaire de constitutionnalité a été posée, par la SARL Gury et Maître, avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation, enregistrées le 2 avril 2025 ;

– les observations présentées par le Premier ministre, enregistrées le même jour ;

– les secondes observations présentées pour les requérants par Mes Bonneau et Jarroux, enregistrées le 16 avril 2025 ;

– les autres pièces produites et jointes au dossier ;

Après avoir entendu Me Virginie Marcelin, avocate au barreau de Bordeaux, pour les requérants, Me Vincent Gury, avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation, pour la partie au litige à l'occasion duquel la question prioritaire de constitutionnalité a été posée, et M. Benoît Camguilhem, désigné par le Premier ministre, à l'audience publique du 3 juin 2025 ;

Au vu de la note en délibéré présentée pour les requérants par Mes Bonneau et Jarroux, enregistrée le 3 juin 2025 ;

Et après avoir entendu le rapporteur ;

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL S'EST FONDÉ SUR CE QUI SUIT :

1. L'article L. 442-11 du code de l'urbanisme, dans sa rédaction résultant de la loi du 24 mars 2014 mentionnée ci-dessus, prévoit :

« 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 I^{er} 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 ».

2. Les requérants reprochent 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 ne serait 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. Il en résulterait une atteinte disproportionnée au droit de propriété ainsi qu'au droit au maintien des conventions légalement conclues.

3. Par conséquent, la question prioritaire de constitutionnalité porte 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.

4. La propriété figure au nombre des droits de l'homme consacrés par les articles 2 et 17 de la Déclaration de 1789. Aux termes de son article 17 : « *La propriété étant un droit inviolable et sacré, nul ne peut en être privé, si ce n'est lorsque la nécessité publique, légalement constatée, l'exige évidemment, et sous la condition d'une juste et préalable indemnité* ». En l'absence de privation du droit de propriété au sens de cet article, il résulte néanmoins de l'article 2 de la Déclaration de 1789 que les atteintes portées à ce droit doivent être justifiées par un motif d'intérêt général et proportionnées à l'objectif poursuivi.

5. 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.

6. Selon l'article L. 442-11 du code de l'urbanisme, l'autorité administrative peut 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 au permis d'aménager un lotissement ou à la décision de non-opposition à une déclaration préalable.

7. En application des dispositions contestées, cette modification peut concerner les clauses d'un cahier des charges approuvé ou non approuvé par l'autorité administrative.

8. En premier lieu, il ressort des travaux préparatoires qu'en adoptant ces dispositions, le législateur a entendu faciliter l'évolution, dans le respect de la politique publique d'urbanisme, des règles propres aux lotissements contenues dans leurs cahiers des charges afin de favoriser la densification des quartiers de lotissement et de permettre ainsi aux colotis de bénéficier de l'intégralité des droits à construire résultant de la réglementation d'urbanisme applicable. Ce faisant, il a poursuivi un objectif d'intérêt général.

9. En deuxième lieu, lorsque la procédure de mise en concordance est mise en œuvre par l'autorité administrative, le cahier des charges ne peut 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. 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.

10. En troisième lieu, d'une part, la procédure de mise en concordance est précédée d'une enquête publique réalisée dans les conditions prévues au chapitre III du titre II du livre I^{er} du code de l'environnement. Les intéressés sont informés de la tenue d'une telle enquête, par voie dématérialisée et par voie d'affichage, dans un délai d'au moins quinze jours avant son ouverture, et peuvent formuler des observations ou propositions qui doivent figurer dans le rapport d'enquête. D'autre part, l'arrêté de mise en concordance ne peut intervenir qu'après une délibération du conseil municipal.

11. En dernier lieu, il résulte de la jurisprudence constante du Conseil d'État que le juge administratif, lorsqu'il est saisi, vérifie la régularité du déroulement de l'enquête publique et 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.

12. Il résulte de tout ce qui précède que les dispositions contestées ne portent pas aux conditions d'exercice du droit de propriété une atteinte disproportionnée au regard de l'objectif poursuivi. Elles ne méconnaissent pas non plus le droit au maintien des conventions légalement conclues.

13. Les griefs tirés de la méconnaissance des articles 2, 4 et 16 de la Déclaration de 1789 doivent donc être écartés.

14. Par conséquent, 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, qui ne méconnaissent aucun autre droit ou liberté que la Constitution garantit, doivent être déclarés conformes à la Constitution.

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL DÉCIDE :

Article 1^{er}. – 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, dans sa rédaction résultant de la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, sont conformes à la Constitution.

Article 2. – Cette décision sera publiée au *Journal officiel* de la République française et notifiée dans les conditions prévues à l'article 23-11 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 susvisée.

Jugé par le Conseil constitutionnel dans sa séance du 12 juin 2025, où siégeaient : M. Richard FERRAND, Président, Philippe BAS, Mme Jacqueline GOURAULT, M. Alain JUPPÉ, Mme Véronique MALBEC, MM. Jacques MÉZARD, François PILLET, François SÉNERS et Mme Laurence VICHNIEVSKY.

Rendu public le 13 juin 2025.