



Commentaire

Décision n° 2018-740 QPC du 19 octobre 2018

Mme. Simone P. et autre

(Modification des documents d'un lotissement)

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 19 juillet 2018 par le Conseil d'État (décision n° 421151 du 18 juillet 2018) d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) posée par Mme Simone P. et M. Olivier P. portant sur l'article L. 442-10 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 (dite loi « *ALUR* »).

Dans sa décision n° 2018-740 QPC du 19 octobre 2018, le Conseil constitutionnel, après avoir formulé une réserve d'interprétation, a déclaré conformes à la Constitution les mots « *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* » figurant à la première phrase du premier alinéa de l'article L. 442-10 du code de l'urbanisme.

I. – Les dispositions contestées

A. – Historique et objet des dispositions contestées

1. – L'encadrement progressif par la puissance publique des opérations de lotissement

Le lotissement est « *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* » (article L. 442-1 du code de l'urbanisme). Il s'agit donc d'une opération consistant pour le propriétaire à diviser son terrain en plusieurs parcelles auxquelles est attaché un droit à construire, puis à vendre ces parcelles. Le lotissement peut être à usage d'habitation, mais aussi à usage industriel, commercial ou artisanal.

À l'origine, le lotissement était une opération d'initiative purement privée. Elle

procédait, le plus souvent, de la rencontre entre un propriétaire apportant du foncier et des acquéreurs souhaitant construire. Leurs rapports étaient donc de nature contractuelle et avaient vocation à être régis par le seul droit civil.

Puis, dans un contexte d'urbanisation croissante, le recours au lotissement s'est multiplié, de manière parfois anarchique, commandant l'intervention et le contrôle de ces opérations par les pouvoirs publics. C'est ainsi qu'a progressivement émergé une réglementation d'urbanisme et de planification des lotissements, visant à organiser le développement urbain. En conséquence, à compter du début du XX^{ème} siècle et en particulier des deux lois dites « *Cornudet* » du 14 mars 1919 et du 19 juillet 1924, qui instituent les plans d'extension et d'aménagement des villes, le lotissement a cessé d'être le siège de relations de pur droit privé.

Aujourd'hui, il s'analyse comme une opération d'aménagement, qui se déroule sous le contrôle de l'administration, dans les conditions prévues par le code de l'urbanisme. Les lotissements doivent ainsi, selon les cas, être autorisés par la personne publique ou faire l'objet d'une déclaration préalable auprès d'elle (articles L. 442-2 et L. 442-3 du code de l'urbanisme). L'autorisation est requise, et prend la forme d'un permis d'aménager, lorsque le lotissement prévoit la création de voies et d'équipements communs à plusieurs lots destinés à être bâtis et propres au lotissement ou lorsqu'il est réalisé dans un secteur sauvegardé ou classé (a de l'article R. 421-19 du même code¹). En dehors de ces deux hypothèses, le lotissement est soumis à une déclaration préalable (a de l'article R. 421-23).

Il résulte de cette évolution une cohabitation, parfois complexe, de règles relevant à la fois du droit public et du droit privé. Selon un auteur, « *la matière des lotissements a pour caractéristique d'être hybride, parce qu'elle met en présence des règles d'urbanisme et de droit privé qui peuvent s'avérer contraires – par leur nature même – ou complémentaires – par leur finalité – puisqu'il s'agit de mener à bien une opération d'urbanisme tout en assurant la protection des acquéreurs* »².

2. – Les documents régissant les lotissements

L'une des particularités des lotissements est d'être encadrés, en sus des règles d'urbanisme de droit commun, par des règles qui leur sont spécifiques. Celles-ci sont contenues dans « *les documents du lotissement* », dont les principaux sont le règlement et le cahier des charges.

¹ Dans sa rédaction en vigueur à la date des dispositions renvoyées dans la QPC.

² Catherine Masson-Daum, « Lotissements : évolution ou stabilité ? », *Revue de droit immobilier*, 2000, p. 1.

Ceux-ci ont des origines communes : « *Le règlement du lotissement trouve son origine dans la réforme portée par le décret n° 58-1466 du 31 décembre 1958. Le décret n° 59-898 du 28 juillet 1959 pris pour son application avait alors prévu que le dossier de lotissement approuvé comportait "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". / Auparavant, seul le cahier des charges était susceptible d'être joint au dossier du lotissement soumis à l'approbation de l'autorité préfectorale (...). / Toutefois, la distinction entre règlement et cahier des charges demeurait confuse. En effet, les lotisseurs ont continué à joindre à leurs demandes un document unique de lotissement pour approbation de l'Administration, qui en réalité consistait en un règlement contenant des règles d'urbanisme, mais également en un cahier des charges contenant des clauses relatives à la gestion du lotissement et aux rapports entre les colotis. Il arrivait même que ce document porte l'intitulé de "règlement et cahier des charges" (...).*

« C'est alors que le décret n° 77-860 du 26 juillet 1977, pris pour l'application de la loi du 31 décembre 1976, vint finalement séparer formellement et matériellement les relations entre les colotis, qui s'expriment dans le cahier des charges, des règles d'urbanisme fixées en complément de celles en vigueur, qui s'expriment dans le règlement. Le nouveau dispositif ajoute que le cahier des charges cesse d'être approuvé par l'Administration à compter du 1^{er} janvier 1978. Seules sont désormais opposables à une demande de permis de construire les règles d'urbanisme définies dans le plan d'occupation des sols et dans le règlement, la violation des clauses du cahier des charges relevant désormais exclusivement des juridictions civiles »³.

* Le règlement est le document, facultatif depuis le décret du 26 juillet 1977 précité, permettant au lotisseur d'« *apporter des compléments aux règles d'urbanisme en vigueur* »⁴. Il s'agit par exemple de règles architecturales que doivent respecter les futures constructions : emploi d'un certain type de matériaux, couleurs... Le règlement doit être compatible avec le plan local d'urbanisme (PLU) et, en particulier, ne peut pas être moins restrictif que ce dernier.

Il doit, le cas échéant, figurer au dossier de la demande de permis d'aménager. Son caractère obligatoire résulte alors de l'approbation administrative de ce permis, qui vaut autorisation de lotir. Le règlement revêt ainsi un caractère réglementaire et est opposable à l'administration et aux personnes privées, notamment pour les demandes

³ Sébastien Lamy-Willing, « Fasc. 32-14 : Lotissements – Règlement », *JurisClasseur Construction – Urbanisme*, 1^{er} juillet 2017, § 1 et 2.

⁴ a de l'article R. 442-6 du code de l'urbanisme.

d'autorisation d'occupation des sols : permis de construire, déclaration de travaux, etc.

* Le cahier des charges était lui aussi, à partir de 1924, élaboré par le lotisseur et soumis à l'approbation de l'autorité administrative. Les réformes déjà évoquées de 1958 et, surtout, de 1977, ont mis fin à cette approbation et ont visé à recentrer le cahier des charges sur les seules règles régissant les rapports entre colotis et la gestion des parties communes.

Selon l'article L. 442-7 du code de l'urbanisme, le cahier des charges est 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.

Il a vocation à régir la vie collective du lotissement : répartition des charges, entretien des espaces verts, stationnement, nature des clôtures autorisées, activités professionnelles ou commerciales pouvant y être exercées... Mais, en pratique, il peut également contenir des clauses urbanistiques encadrant l'implantation des constructions, leur hauteur ou encore leur aspect extérieur.

Sa portée juridique varie selon qu'il a été approuvé ou non par l'administration.

Les cahiers des charges approuvés (antérieurs, donc, à 1978) ont une double portée, à la fois contractuelle⁵ et réglementaire⁶ : toutes leurs clauses sont opposables tant aux colotis qu'à l'administration.

Les cahiers des charges non approuvés par l'administration sont, quant à eux, en principe opposables aux seuls colotis⁷. Ainsi, un permis de construire ne peut être refusé par l'autorité publique au motif que l'opération envisagée méconnaîtrait les clauses d'un tel cahier des charges. Celles-ci n'en sont pas moins susceptibles de produire des effets sur les autorisations d'urbanisme, dans la mesure où ces dernières sont toujours délivrées réserve faite des droits des tiers : les colotis peuvent agir devant le juge judiciaire pour obtenir la démolition des ouvrages qui auraient été construits en violation des clauses d'un cahier des charges non approuvé⁸.

Toutefois, le Conseil d'État considère qu'un cahier des charges non approuvé peut contenir des clauses « *de nature réglementaire* », en raison de leur contenu

⁵ Civ. 3^{ème}, 18 décembre 1991, n° 89-21.046.

⁶ CE, 10 février 1992, n° 91967 (cahier des charges approuvé sous l'empire de la loi de 1924) ; CE, 4 novembre 1970, *Bon et Société immobilière Jacob*, n° 76705 (cahier des charges approuvé entre 1958 et 1978).

⁷ CE, 23 novembre 1994, *Lancrey-Javal*, n° 135215.

⁸ Voir par exemple Civ. 3^e, 27 mars 1991, n° 89-19.667.

urbanistique, susceptibles de modification par l'administration avec l'accord d'une majorité de colotis⁹ (voir *infra*).

La Cour de cassation considère quant à elle que le cahier des charges, qu'il soit ou non approuvé, revêt dans son ensemble une nature contractuelle, indépendamment du contenu de ses clauses : « *Le cahier des charges d'un lotissement peut être approuvé par arrêté préfectoral et cette approbation ne fait perdre à aucune de ses stipulations, y compris celles qui édictent des règles d'urbanisme, leur caractère contractuel entre colotis* »¹⁰.

* Ces différents documents régissant les lotissements ont parfois été utilisés par les lotisseurs et les colotis, fortuitement ou à dessein, pour « *privatiser* » ou « *contractualiser* » des règles d'urbanisme, en introduisant par exemple certaines servitudes limitant les droits à construire : prohibition de bâtir sur un fonds, interdiction de dépasser une hauteur déterminée de construction, *etc.*

Afin de remédier à ce phénomène et d'incorporer dans le droit commun les règles spéciales du lotissement pour les harmoniser avec les règles d'urbanisme, le législateur a, depuis longtemps, mis en place des procédures de caducité (article L. 442-9 du code de l'urbanisme), de modification (article L. 442-10, objet de la QPC commentée) et de mise en concordance (article L. 442-11) des documents du lotissement.

Ces procédures ont été modifiées par la loi ALUR du 24 mars 2014 précitée, afin notamment de faciliter l'accès au foncier dans les zones urbanisées. Selon l'étude d'impact du projet de loi : « *D'une part, 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. / D'autre part, les propriétaires de lots situés notamment dans des lotissements peu denses qui souhaitent subdiviser leur terrain, soit parce que sa surface est devenue trop importante eu égard à leurs besoins, soit pour valoriser leur bien, peuvent se voir opposer le désaccord des autres colotis. Pourtant, ce type de démarche dite*

⁹ CE, 10 mars 1989, *Commune de Reichstett*, n° 70070.

¹⁰ Civ. 3^{ème}, 30 juin 1993, n° 90-19672. Cette position a été réaffirmée après la loi ALUR, que le cahier des charges soit approuvé (Civ. 3^{ème}, 13 octobre 2016, n° 15-23.674) ou non (Civ. 3^{ème}, 21 janvier 2016, n° 15-10.566).

"Build In My BackYard (BIMBY)" permet de mobiliser pour le logement un gisement foncier inséré dans un secteur urbain d'ores et déjà équipé. Les recettes tirées de la revente du foncier peuvent en outre permettre de réhabiliter, en particulier d'un point de vue énergétique, le bâti existant. / Ces démarches BIMBY peuvent également être rendues très difficiles par les règles de constructibilité fixées dans les documents du lotissement. Des règles très contraignantes établies dans le règlement et/ou le cahier des charges de lotissement peuvent ainsi rendre matériellement impossible la réalisation de constructions consistantes sur des terrains de taille modeste ».

3. – L'article L. 442-10 du code de l'urbanisme : la modification des documents du lotissement

* La procédure de modification des documents du lotissement sur demande ou après acceptation d'une majorité qualifiée de colotis trouve son origine dans la loi n° 67-1253 du 30 décembre 1967 d'orientation foncière. Elle visait alors à contrecarrer un arrêt du Conseil d'État du 22 octobre 1965 qui avait subordonné la possibilité de modifier le cahier des charges (à l'époque nécessairement approuvé) par l'autorité administrative à la condition d'avoir préalablement obtenu l'accord unanime des colotis¹¹.

Afin d'assouplir cette contrainte et de « *décrystalliser* » les règles applicables aux lotissements, le législateur a introduit un mécanisme de double majorité des colotis sur la base de laquelle l'administration peut prononcer, soit à la demande d'un ou plusieurs colotis, soit de sa propre initiative, la modification des documents du lotissement, à condition toutefois que celle-ci soit compatible avec la réglementation d'urbanisme. Ce mécanisme s'applique aussi aux subdivisions de lots¹².

À l'époque, le sénateur Étienne Dailly avait expliqué que la modification des règles relatives au lotissement nécessitait l'unanimité des propriétaires, mais que lorsque ces règles « *se révèlent défectueuses, ou inadaptées à l'évolution intervenue depuis que le lotissement a été effectué, il peut cependant s'avérer nécessaire, cela va de soi, de procéder à cette modification [...] lorsqu'elle est demandée par une large majorité de propriétaires [...] et lorsqu'elle est compatible avec la réglementation d'urbanisme applicable au secteur où se trouvent les terrains* »¹³.

¹¹ CE, 22 octobre 1965, *Giraudon*, n° 59886.

¹² En application, désormais, de l'article L. 442-12 du code de l'urbanisme.

¹³ Sénat, compte rendu des débats, séance du 10 novembre 1967.

* Aujourd'hui prévue à l'article L. 442-10 du code de l'urbanisme¹⁴, cette modification requiert l'accord soit de la moitié des propriétaires détenant ensemble les deux tiers au moins de la superficie du lotissement, soit des deux tiers des propriétaires détenant au moins la moitié de cette superficie.

Avant la loi ALUR, cette majorité était plus élevée : le législateur exigeait la réunion des deux tiers des propriétaires détenant ensemble les trois quarts au moins de la superficie d'un lotissement ou les trois quarts des propriétaires détenant au moins les deux tiers de cette superficie¹⁵.

L'étude d'impact du projet de loi justifiait cet abaissement de la majorité requise par la volonté « *d'améliorer l'équilibre entre : / - le respect de la volonté collective des colotis qui se sont unis dans une communauté de destins en acquérant leur lot ; / - les intérêts particuliers de certains colotis qui souhaitent valoriser leur terrain en en cédant une partie ; / - l'intérêt général qui réside en la densification du tissu urbain existant, notamment en vue de la construction et de la rénovation de logements* ».

* La modification peut porter « *sur 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* » (premier alinéa de l'article L. 442-10).

Avant la loi ALUR, l'article L. 442-10 visait sans distinction « *tout ou partie des documents, notamment du règlement et du cahier des charges relatifs à ce lotissement* », ce qui posait la question de savoir s'il était possible de modifier des cahiers des charges non approuvés¹⁶ ou de modifier ceux approuvés mais contenant des règles d'urbanisme auxquelles l'application de la caducité décennale prévue à l'article L. 442-9¹⁷ avait conféré un caractère purement contractuel.

¹⁴ Depuis l'ordonnance n° 2005-1527 du 8 décembre 2005 relative au permis de construire et aux autorisations d'urbanisme.

¹⁵ Il existe une divergence de jurisprudence à propos du mode de calcul des majorités : selon la Cour de cassation (Civ. 3^{ème}, 17 juillet 1973, D. 1973, jurispr. p. 758), il convient de procéder à un décompte par lot, chaque propriétaire disposant d'autant de voix que de lots, alors que le Conseil d'État considère que chaque propriétaire doit être considéré individuellement, quel que soit le nombre de lots qu'il possède (CE, 7 janvier 1991, *Commune de Cruis c. Moulin*, n° 89380).

¹⁶ En effet, lors de l'adoption en 1967 des dispositions à l'origine de celles aujourd'hui prévues à l'article L. 442-10, la pratique de l'approbation des cahiers des charges n'avait pas totalement disparu.

¹⁷ Cet article institue, à compter de la date de délivrance de l'autorisation de lotir, une caducité décennale des « *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* ». Cette caducité ne joue que si le lotissement est situé dans une commune couverte par un PLU ou un document d'urbanisme en tenant lieu.

Le Conseil d'État y avait apporté un élément de réponse, en jugeant qu'un cahier des charges non approuvé peut contenir des clauses de nature réglementaire, susceptibles de modification par l'administration avec l'accord d'une majorité de colotis : si l'article R. 315-9 du code de l'urbanisme (désormais abrogé) « *définit le cahier des charges d'un lotissement comme un document contractuel non soumis à l'approbation de l'autorité administrative, cette disposition réglementaire n'a pas pour objet, et n'aurait pu légalement avoir pour effet de priver le préfet du pouvoir d'approuver, selon la procédure définie à l'article L. 315-3 [devenu article L. 442-10], les modifications apportées par la majorité qualifiée aux clauses de nature réglementaire de ce document* »¹⁸. Il s'agissait en l'espèce d'une clause qui interdisait toute construction autre que d'habitation.

C'est cette jurisprudence, qui vise à éviter que le pouvoir de modification du cahier des charges soit privé d'une partie de sa portée, que la loi ALUR a entendu consacrer.

Selon une réponse ministérielle, les clauses réglementaires sont celles « *relevant de dispositions d'urbanisme au sens de l'article L. 421-6 du code de l'urbanisme. Ces clauses de nature réglementaire, relatives notamment aux prospects, à la hauteur, à l'emprise au sol ou au stationnement, peuvent s'opposer à la densification du lotissement, le cas échéant par subdivision de lot* »¹⁹. Une clause de nature réglementaire doit donc s'entendre comme une clause qui, par son contenu matériel, est susceptible de figurer dans un document d'urbanisme.

À l'inverse, les autres clauses – non réglementaires – d'un cahier des charges non approuvé ne sont pas susceptibles d'être modifiées en application de l'article L. 442-10 : elles ne peuvent l'être que par les colotis, selon les règles de majorité fixées par le cahier de charges ou, dans le silence de ce dernier, à l'unanimité. Tel est le cas par exemple, selon un arrêt récent de la Cour de cassation, d'une clause relative à la hauteur des haies d'un lotissement²⁰.

* En sus de l'accord de la majorité qualifiée des colotis, l'article L. 442-10 pose plusieurs conditions à la modification des documents du lotissement.

D'une part, elle doit être compatible avec la réglementation d'urbanisme applicable (seconde phrase du premier alinéa). En particulier, la modification est illégale si elle aboutit à ce que le cahier des charges soit moins restrictif des droits des colotis (par

¹⁸ CE, 10 mars 1989, *Commune de Reichstett*, n° 70070, précité.

¹⁹ Rép. min. n° 56400, *JOAN* du 16 septembre 2014, p. 7866.

²⁰ Civ. 3^{ème}, 12 juillet 2018, n° 17-21081.

exemple plus favorable au droit de construire) que le document d'urbanisme en vigueur²¹.

D'autre part, la modification ne doit pas porter sur l'affectation des parties communes du lotissement (deuxième alinéa de l'article L. 442-10). Il en résulte que leur changement d'affectation exige l'unanimité des colotis, sauf dispositions contraires du cahier des charges²².

Enfin, la loi confère un droit de veto au lotisseur pendant cinq ans à compter de l'achèvement du lotissement, sous réserve d'être propriétaire d'un lot constructible (troisième alinéa).

* La modification est prononcée par l'autorité administrative, qui est celle compétente pour délivrer l'autorisation de lotir, soit en principe le maire ou le préfet de département²³.

L'arrêté de modification est un acte administratif susceptible de recours devant la juridiction administrative. Selon la jurisprudence relative à l'ancien article L. 315-3 et à l'article L. 442-10 dans sa rédaction antérieure à la loi ALUR, le juge veille à ce que les colotis directement intéressés par la modification soient informés, afin de pouvoir faire valoir leurs droits²⁴ et à ce que les précisions relatives à la modification permettent aux intéressés d'en apprécier la portée exacte²⁵ : est par exemple annulé l'arrêté pris dans les conditions de majorité qualifiée requises par la loi mais sans qu'ait été informé des modifications projetées un propriétaire dont la parcelle était directement affectée par celles-ci²⁶.

L'administration est tenue de refuser la modification en cas d'incompatibilité avec la réglementation d'urbanisme en vigueur et, plus largement, « *pour un motif d'intérêt général en rapport avec l'urbanisme* »²⁷. Le juge administratif s'assure notamment que la modification ne procède pas d'un détournement de pouvoir, tel que la régularisation d'une construction réalisée en méconnaissance des dispositions du cahier des charges²⁸ ou tel que l'opération visant à faire échec à une décision de justice ordonnant la démolition d'une construction²⁹.

²¹ CE, 31 janvier 1990, *Époux Letort*, n° 78831.

²² Voir par exemple, à propos d'espaces verts : Rép. min. n° 90049, *JOAN* du 3 septembre 2016, p. 8214.

²³ Combinaison des articles R. 442-19, R. *422-1 et R. *422-2 du code de l'urbanisme.

²⁴ CE, 4 juillet 1997, n° 135604.

²⁵ CE, 23 décembre 1970, *Mroczek*, n° 79657 ; CE 7 mai 1997, *Poujol*, n° 136177.

²⁶ CE, 13 janvier 1997, n° 105846.

²⁷ CE, 26 juin 1987, *Commune de Moulis*, n° 63985.

²⁸ CE, 7 juillet 1995, n° 119673.

²⁹ CE, 1^{er} octobre 1980, n° 13061.

B. – Origine de la QPC et question posée

Les requérants, propriétaires d'une parcelle dans un lotissement situé à Antibes, ont formé un recours pour excès de pouvoir contre un arrêté du 1^{er} juin 2017 du maire d'Antibes modifiant, en application de l'article L. 442-10 du code de l'urbanisme, des clauses du cahier des charges de ce lotissement, adopté en 1926 et approuvé par le préfet en 1936. L'arrêté vise notamment à augmenter la surface constructible, jusqu'alors limitée à 250 m² par construction principale, afin de l'aligner sur les documents d'urbanisme.

À l'occasion de ce recours, les requérants ont soulevé une QPC portant sur les dispositions de l'article L. 442-10. Le 31 mai 2018, le tribunal administratif de Nice l'a transmise au Conseil d'État, qui, par la décision du 18 juillet 2018 précitée, l'a renvoyée au Conseil constitutionnel, au motif que *« le moyen tiré de ce qu'elles portent atteinte aux droits et libertés garantis par la Constitution, eu égard notamment à la circonstance qu'elles s'appliquent à des cahiers des charges dont les clauses sont susceptibles d'être regardées comme engageant les colotis entre eux, soulève une question présentant un caractère sérieux »*.

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

Les requérants reprochaient à l'article L. 442-10 de permettre à l'administration, avec l'accord seulement d'une majorité de propriétaires, de remettre en cause le cahier des charges d'un lotissement, sans que cette faculté soit justifiée par un motif d'intérêt général suffisant ni entourée de garanties protectrices des droits des propriétaires minoritaires. Il en résultait selon eux une violation du droit de propriété et du droit au maintien des conventions légalement conclues, ainsi qu'une méconnaissance par le législateur de l'étendue de sa compétence dans des conditions de nature à affecter ces deux droits.

Ces griefs ne concernant que la modification du cahier des charges d'un lotissement, le Conseil constitutionnel a jugé, dans la décision n° 2018-740 QPC commentée, que la QPC portait uniquement sur les mots *« 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 »* figurant à la première phrase du premier alinéa de l'article L. 442-10 du code de l'urbanisme (dans sa rédaction résultant de la loi du 24 mars 2014 précitée) (paragr. 3).

A. – La jurisprudence du Conseil constitutionnel sur le droit de propriété

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 poursuivi.

* Dans sa décision n° 2011-177 QPC, le Conseil constitutionnel s'est prononcé sur la définition du lotissement figurant dans une loi du 15 juin 1943, à laquelle était reproché le fait de pouvoir inclure dans un lotissement, de manière rétroactive, une parcelle qui avait antérieurement été 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* »³⁰.

* Le Conseil constitutionnel a, par ailleurs, à de nombreuses reprises, contrôlé des servitudes d'urbanisme. Par exemple :

– dans sa décision n° 2000-436 DC, examinant les dispositions de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU) définissant le contenu des PLU, il a jugé notamment 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, d'ailleurs, les règles relatives aux plans locaux d'urbanisme résultant de la loi déferée ne diffèrent pas sensiblement des règles jusqu'alors applicables aux plans d'occupation des sols ; que ces restrictions sont*

³⁰ Décision n° 2011-177 QPC du 7 octobre 2011, M. Éric A. (Définition du lotissement), cons. 4 et 5.

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 »³¹ ;

– appliquant le même raisonnement dans sa décision n° 2011-182 QPC, à propos de servitudes administratives de passage et d'aménagement en matière de lutte contre l'incendie, il a au contraire censuré des dispositions qui ne prévoyaient pas, dans tous les 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* » et qui étaient, de ce fait, entachées d'incompétence négative dans des conditions affectant l'exercice du droit de propriété³².

* Dans sa décision n° 2014-691 DC relative à la loi ALUR, le Conseil constitutionnel a examiné plusieurs dispositions visant à favoriser l'accès au logement. Il a rappelé, à deux reprises, qu'il ne dispose pas en la matière d'un pouvoir général d'appréciation et de décision de même nature que celui du Parlement et qu'il ne lui appartient donc pas de rechercher si le but que s'est assigné le législateur pouvait être atteint par d'autres voies, dès lors que les modalités retenues par la loi ne sont pas manifestement inappropriées à cet objectif³³.

En particulier, le Conseil a validé l'essentiel du mécanisme d'encadrement des loyers (qui ne s'appliquait pas aux contrats en cours), en jugeant « *qu'en instaurant un mécanisme d'encadrement des loyers applicable à certaines zones urbanisées marquées par un déséquilibre de l'offre et de la demande de logements entraînant une hausse des loyers, le législateur a entendu lutter contre les difficultés d'accès au logement qui résultent d'un tel déséquilibre ; qu'il a ainsi poursuivi un but d'intérêt général* » et après avoir relevé plusieurs garanties protectrices du droit de propriété, notamment le fait que ce dispositif ne puisse être « *mis en œuvre que dans certaines*

³¹ Décision n° 2000-436 DC du 7 décembre 2000, *Loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains*, cons. 15.

³² 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.

³³ Décision n° 2014-691 DC du 20 mars 2014, *Loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové*, cons. 23 et 40.

zones urbaines qui se caractérisent par un déséquilibre marqué entre l'offre et la demande de logements entraînant, compte tenu de son effet sur le montant des loyers, des difficultés sérieuses d'accès au logement »³⁴.

Il a revanche censuré un dispositif permettant à l'assemblée générale des copropriétaires d'un immeuble de décider, à la majorité des voix de tous les copropriétaires, de soumettre à un régime d'accord préalable la demande d'autorisation de changement d'usage d'un local destiné à l'habitation par un copropriétaire souhaitant louer son bien pour de courtes durées à une clientèle de passage (par l'intermédiaire, par exemple, de *Airbnb*). Les autorisations devaient ensuite être accordées, au cas par cas, à la majorité des voix exprimées des copropriétaires présents ou représentés en assemblée générale.

Après avoir jugé qu'*« il appartient au législateur compétent, en application de l'article 34 de la Constitution, pour fixer les principes fondamentaux de la propriété et des droits réels, de définir les droits de la copropriété d'un immeuble bâti sans porter d'atteinte injustifiée aux droits des copropriétaires »*, le Conseil a considéré que, si la lutte contre la pénurie de logements destinés à la location constituait bien un motif d'intérêt général³⁵, le pouvoir ainsi donné à l'assemblée générale des copropriétaires *« de soumettre discrétionnairement à son accord préalable »* toute demande d'autorisation de changement d'usage d'un logement était excessif : le législateur *« a ainsi, dans des conditions contraires à l'article 2 de la Déclaration de 1789, permis à l'assemblée générale des copropriétaires de porter une atteinte disproportionnée aux droits de chacun des copropriétaires »³⁶.*

* Plus récemment, par sa décision n° 2017-683 QPC, le Conseil constitutionnel a censuré des dispositions attribuant aux communes un droit de préemption destiné à permettre le maintien dans les lieux d'un locataire à la suite d'une opération spéculative facilitée par la division de l'immeuble, au motif notamment que le législateur n'avait *« pas restreint l'usage que la commune est susceptible de faire du bien ainsi acquis. En particulier, il n'a imposé à la commune aucune obligation d'y maintenir le locataire ou l'occupant de bonne foi à l'échéance du bail ou à l'expiration du titre d'occupation »³⁷.*

³⁴ Décision n° 2014-691 DC précitée, cons. 22 et 24.

³⁵ Comme le relevait la décision à propos d'autres dispositions contrôlées (cons. 39).

³⁶ Décision n° 2014-691 DC précitée, cons. 46 et 47.

³⁷ Décision n° 2017-683 QPC du 9 janvier 2018, *M. François P. (Droit de préemption en cas de vente consécutive à une division d'immeuble)*, paragr. 11.

B. – La jurisprudence du Conseil constitutionnel sur le droit au maintien des conventions légalement conclues

Le Conseil constitutionnel a consacré le droit au maintien des conventions légalement conclues dans sa décision n° 98-401 DC³⁸ et lui a reconnu valeur constitutionnelle en le rattachant, dans sa décision n° 2000-437 DC, à l'article 4 de la Déclaration de 1789³⁹. Il ressort d'une jurisprudence abondante que si le législateur peut déroger au droit au maintien des conventions, qui découle non seulement de l'article 4 mais aussi de l'article 16 de la Déclaration de 1789, il ne peut y porter une atteinte qui ne soit justifiée par un motif d'intérêt général suffisant⁴⁰. Le contrôle de ce caractère suffisant conduit le Conseil à vérifier que l'atteinte n'est pas disproportionnée au regard de l'objectif poursuivi.

En matière de logement, le Conseil constitutionnel, par sa décision n° 2017-758 DC, a récemment écarté un tel grief 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 cours⁴¹.

C. – L'application à l'espèce

Dans la décision n° 2018-740 QPC commentée, le Conseil constitutionnel a apporté une réponse commune aux griefs tirés d'une méconnaissance du droit de propriété et du droit au maintien des conventions légalement conclues.

Après avoir implicitement considéré que les dispositions contestées portaient atteinte à ces deux droits, le Conseil constitutionnel a cherché à déterminer si elles 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, il a relevé qu'« *en adoptant les dispositions contestées, 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*

³⁸ Décision n° 98-401 DC du 10 juin 1998, *Loi d'orientation et d'incitation relative à la réduction du temps de travail*, cons. 29

³⁹ Décision n° 2000-437 DC du 19 décembre 2000, *Loi de financement de la sécurité sociale pour 2001*, cons. 37

⁴⁰ Par exemple, récemment : décisions n° 2017-685 QPC du 12 janvier 2018, *Fédération bancaire française (Droit de résiliation annuel des contrats assurance-emprunteur)* ; n° 2018-697 QPC du 6 avril 2018, *Époux L. (Résiliation des contrats de location d'habitation par certains établissements publics de santé)* ; n° 2018-728 QPC du 13 juillet 2018, *Association hospitalière Nord Artois clinique (Indemnité de résiliation ou de non-renouvellement du contrat de prévoyance pendant la période transitoire)* ; n° 2018-769 DC du 4 septembre 2018, *Loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel*, paragr. 49 à 54.

⁴¹ Décision n° 2017-758 DC du 28 décembre 2017, *Loi de finances pour 2018*, cons. 122 à 124.

charges ». Il en a déduit que le législateur avait poursuivi un objectif d'intérêt général (paragr. 7).

Cet objectif, plus large que celui consistant seulement à favoriser l'accès au logement en facilitant la construction en milieu urbain, résultait à la fois de la loi du 30 décembre 1967 précitée, à l'origine des dispositions contestées, et de la loi ALUR du 24 mars 2014, qui leur a donné leur rédaction actuelle.

Sur le second point, le Conseil constitutionnel a relevé les différentes garanties apportées par le législateur pour limiter les atteintes aux deux 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. Ainsi que cela résulte du deuxième alinéa de l'article L. 442-10, la modification ne peut concerner l'affectation des parties communes. Surtout, « *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* » (paragr. 8). Cette restriction résulte de l'économie même du dispositif, qui a pour objet d'autoriser l'autorité administrative à modifier, à la demande ou avec l'accord des colotis, des règles d'urbanisme figurant dans les cahiers des charges, et non de lui permettre d'intervenir sur des questions intéressant des relations de pur droit privé.

Le Conseil constitutionnel a ensuite observé que la modification était subordonnée au recueil d'une majorité qualifiée de colotis (soit la moitié des propriétaires détenant ensemble les deux tiers au moins de la superficie du lotissement, soit les deux tiers des propriétaires détenant au moins la moitié de cette superficie). Il a également relevé que le juge administratif, compétent pour contrôler les arrêtés de modification, s'assure que la procédure est bien précédée d'une information suffisamment précise des colotis intéressés (paragr. 9).

Enfin, le Conseil constitutionnel a souligné 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* » (paragr. 10). 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.

Toutefois, si la mise en œuvre des dispositions contestées peut aboutir à ce que le cahier des charges, quoiqu'assoupli par rapport à sa rédaction initiale, demeure plus restrictif des droits des colotis que les documents d'urbanisme (par exemple en augmentant la densité maximale de construction figurant dans le cahier des charges, afin de la rapprocher de celle fixée par le PLU), ces dispositions n'excluaient pas que la modification se traduise, au contraire, par l'adoption de dispositions plus restrictives des droits des colotis par rapport non seulement aux documents d'urbanisme mais aussi au cahier des charges existant.

Le Conseil constitutionnel a jugé que, dans cette seconde hypothèse, l'atteinte portée au droit de propriété et au droit au maintien des conventions légalement conclues serait disproportionnée. Afin d'y remédier, il a donc formulé une réserve d'interprétation interdisant 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 (paragr. 11). 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.

Sous cette réserve, le Conseil constitutionnel a conclu que « *les dispositions contestées ne portent pas aux conditions d'exercice du droit de propriété une atteinte disproportionnée au regard de l'objectif poursuivi et qu'elles ne méconnaissent pas non plus le droit au maintien des conventions légalement conclues. Les griefs tirés de la méconnaissance des articles 2, 4 et 16 de la Déclaration de 1789 doivent donc être écartés* » (paragr. 12) et a déclaré conformes à la Constitution les mots « *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* » figurant à la première phrase du premier alinéa de l'article L. 442-10 du code de l'urbanisme (paragr. 13).