

>> **PLU ET ZAC**

Xavier Couton

Fiche 6

PLU ET CAHIER DES CHARGES DE CESSION DE TERRAINS (CCCT)

L'article L. 311-6 du code de l'urbanisme impose que soit annexé à chaque acte de vente ou de location par l'aménageur de la ZAC d'un terrain situé dans le périmètre de celle-ci un cahier des charges de cession de terrain (CCCT) qui :

- indique le nombre de mètres carrés de surface de plancher dont la construction est autorisée sur la parcelle cédée ;
- fixe, le cas échéant, des prescriptions techniques, urbanistiques et architecturales, imposées pour la durée de réalisation de la zone.

Par ailleurs, dès lors que les terrains cédés ont été acquis par l'aménageur dans le cadre d'une DUP, l'article L. 411-1 du code de l'expropriation prévoit que doit être annexé à l'acte de vente un cahier des charges établi conformément aux annexes du code de l'expropriation et issues du décret n°55-216 du 3 février 1955 modifié. Ce cahier des charges - qui prévoit notamment les conditions dans lesquelles la vente peut être résolue en cas de non-respect de ses obligations par l'acquéreur - ne sera pas appréhendé ici.

Le CCCT constitue l'un des éléments essentiels de la procédure de ZAC, en ce qu'il permet de préciser lors de chaque cession de terrain le programme de construction qui sera édifié et ses caractéristiques, et ainsi pour la collectivité et son aménageur de veiller au respect des objectifs poursuivis par la personne publique à l'initiative de la ZAC.

Le CCCT présente dans ce contexte la particularité de permettre à la personne publique qui a pris l'initiative de la ZAC de compléter le PLU par des règles qui peuvent présenter un caractère réglementaire et être opposables aux autorisations d'urbanisme délivrées dans la ZAC.

La loi ELAN et son décret d'application n° 2019-481 du 21 mai 2019 ont apporté des modifications significatives au régime des CCCT¹.

1. Nature juridique et portée du CCCT (régime applicable aux CCCT antérieurs à la loi ELAN)

Hormis pour les cahiers des charges approuvés avant 1977, le code de l'urbanisme n'apportait jusqu'à la loi ELAN pas de réponse explicite quant à la nature et à la portée des CCCT.

¹ C. urb., art. L. 311-6, D. 311-11-1, D. 311-11-2 et R. 431-23

L'analogie avec le règlement du lotissement trouvait vite sa limite dans la mesure où l'article R. 442-6 du code de l'urbanisme relatif au contenu du permis d'aménager un lotissement précise de façon explicite la portée du règlement du lotissement :

« le dossier de la demande est, s'il y a lieu, complété par les pièces suivantes :

a) *Un projet de règlement, s'il est envisagé d'apporter des compléments aux règles d'urbanisme en vigueur. »*

Une telle précision n'était pas prévue pour les CCCT en ZAC.

L'article R. 431-23 du code de l'urbanisme précisait néanmoins qu'en ZAC, la demande de permis de construire est accompagnée « *d'une copie de celles des dispositions du cahier des charges de cession de terrain qui indiquent le nombre de mètres carrés de surface hors œuvre nette dont la construction est autorisée sur la parcelle cédée ainsi que, si elles existent, de celles des dispositions du cahier des charges qui fixent des prescriptions techniques, urbanistiques et architecturales imposées pour la durée de réalisation de la zone* ». En réponse à une interrogation sur la portée juridique de cette obligation, le site Internet du MEEDAT précise que « *le non-respect des clauses du cahier des charges peut être à l'origine d'un refus* ».

L'obligation posée par l'article R. 431-23 du code de l'urbanisme a contribué à faire naître de nouvelles interrogations sur la nature juridique du CCCT et ses effets juridiques, sous l'empire de la réglementation antérieure à l'entrée en vigueur de la loi ELAN le 1^{er} juillet 2020. Autrement dit, le CCCT *ante* loi ELAN est-il simplement un contrat, contrat d'adhésion certes, mais contrat malgré tout, ou bien peut-il être considéré comme un document de nature réglementaire ? Et s'il s'agit d'un document de nature réglementaire, la surface de plancher et les prescriptions techniques, architecturales et urbanistiques qu'il contient peuvent-elles être opposables aux demandes de permis de construire ?

Pour mémoire, l'acte réglementaire est celui qui a *une portée générale qui fixe des règles en visant des catégories de destinataires et une situation de façon abstraite, non liée à une hypothèse particulière*².

L'intérêt de la question n'est pas que théorique, dans la mesure où la réponse influera directement sur l'opposabilité des CCCT antérieurs au 1^{er} juillet 2020³.

Le CCCT est le principal vecteur juridique mobilisé pour transformer en obligations juridiques à la charge des constructeurs, notamment les objectifs de développement durable portés par la collectivité et son aménageur, lorsque la ZAC est réalisée par le biais d'une concession d'aménagement. Dans la mesure où la réalisation des objectifs de développement durable constitue aujourd'hui un enjeu majeur pour les collectivités, l'effectivité des dispositions du CCCT l'est tout autant.

Mais, l'état du droit a suscité pour ces CCCT certaines interrogations quant à la capacité des collectivités et de leurs aménageurs à garantir l'effectivité des prescriptions y figurant :

- d'une part, l'article L. 311-6 était et reste muet sur les conséquences d'une violation par le constructeur des prescriptions du CCCT ;
- d'autre part, un arrêt (souvent cité mais non publié) de la cour d'appel de Paris dénie à un aménageur le droit de prétendre avoir subi un préjudice réparable du fait du non-respect par un constructeur des obligations figurant au CCCT⁴.

² P.-L. Frier et J. Petit, *Précis de droit administratif*, Domat Droit Public, Montchrestien, p. 219.

³ Voir not. P. Valadou, *Les cahiers des charges de cession de terrains aménagés dans les ZAC*, Les Cahiers du Gridauh n°3, La Documentation française 1999, p. 58.

⁴ CA Paris 10 mai 2001, SEMAVIP c. SCI Perspectives Courrèges de la Villette ; la solution dégagée

La question est donc de savoir si la consécration de la nature réglementaire des CCCT *ante* loi ELAN ne permettrait pas à l'administration de s'assurer, même en l'absence d'indication précise dans l'article L. 311-6 du code de l'urbanisme, de l'effectivité de ses dispositions au travers de la confrontation entre le projet objet de la demande de permis et le contenu du CCCT préalablement approuvé.

Il résulte de la jurisprudence tant administrative que judiciaire que la possibilité de qualifier les CCCT antérieurs à la loi ELAN d'acte de nature réglementaire, au moins partiellement, ne fait guère de doute, dès lors que certains critères sont réunis.

La jurisprudence judiciaire est à cet égard particulièrement claire et confère au CCCT en ZAC un caractère réglementaire dès lors qu'il est approuvé⁵, mais néanmoins subordonné aux règles du PAZ⁶.

La jurisprudence administrative a pour sa part été plus nuancée. Certaines décisions ont subordonné la reconnaissance du caractère réglementaire soit :

- simplement à son approbation par l'autorité administrative⁷ – ce qui sera toujours le cas ;
- soit à cette approbation et à sa publication⁸ – ce qui n'est que rarement le cas.

Ainsi que l'a relevé Gilles Godfrin, « les textes ne prévoyant pas une telle mesure, il est difficile de savoir quel type de mesure de publicité permettrait d'assurer l'opposabilité du CCCT »⁹.

Ce n'est que récemment que le Conseil d'Etat a admis clairement le caractère réglementaire des CCCT, dans sa jurisprudence *ASEZAT La Gaude*¹⁰, sans toutefois que l'arrêt explicite cette qualification.

La jurisprudence administrative admet par ailleurs sans restriction aucune la nature réglementaire des dispositions du CCCT insérées au titre de l'article L. 411-1 du code de l'expropriation, lorsque la ZAC a été déclarée d'utilité publique¹¹.

Par contre, le juge administratif subordonne le CCCT au règlement du PAZ, lorsqu'un tel document existant¹².

dans cette affaire par la cour d'appel de Paris peut surprendre dans la mesure où en application de l'article 1147 du code civil, en principe, le dommage se déduit de l'inexécution de l'obligation contractuelle

⁵ Cass. 3^e civ. 24 avr. 2003, Bouchy, pourvoi n°01-13393.

⁶ Cass. 3^e civ. 30 juin 1993, Blanchard, pourvoi n°90-18906.

⁷ CAA Versailles 8 févr. 2007, Communauté d'agglomération Cergy Pontoise Énergie Ouest, req. n°03VE00773.

⁸ CE 20 sept. 1991, Aubert et autres, req. n°75157 – CE 31 mai 1995, Association syndicale Libres « Les allées du Château de Montigny », req. n°1076 17.

⁹ *Constr.-Urb.* 2010, comm. n°97.

¹⁰ CE, 15 oct. 2014, n° 349775, Assoc. de sauvegarde de l'environnement de la zone d'activité technologique du Plan du Bois à La Gaude, ASEZAT La Gaude : JurisData n° 2014-024133 ; Lebon T. 2014, p. 901 ; JCP A 2014, act. 833 – V. également CE, 23 mai 2018, n° 406010 : JurisData n° 2018-008466 ; JCP A 2018, act. 486).

¹¹ CE 27 juill. 2005, Société La Foncière du Golf, req. n°268715

¹² CE 18 oct. 2000, Nougarou, req. n°200617 : « *Considérant, en premier lieu, que le permis de construire délivré à M. Dupouy l'autorise à édifier une construction à usage de commerce dans le lotissement du Val Lamartine, situé dans le secteur UZAa de la zone d'aménagement concerté de Moliets et Maa ; qu'il résulte des articles UZA du règlement du plan d'aménagement de cette zone, et notamment de l'article UZA 12 qui prévoit des dispositions spécifiques pour les constructions à usage commercial en ce qui concerne le nombre des places de stationnement et de l'article UZA 14 qui mentionne l'hôtellerie et les commerces parmi les utilisations possibles du sol, que ce secteur peut recevoir de telles constructions ; que dès lors les époux NOUGAROU ne sont en tout état de cause pas fondés à se prévaloir des dispositions de l'article 3 du cahier des*

Au-delà de la jurisprudence *ASEZAT La Gaude*, la reconnaissance du caractère réglementaire des CCCT *ante* loi ELAN en ZAC permet d'attribuer compétence au juge administratif ; pour autant, elle ne permet pas à elle seule de déterminer sa portée au regard des demandes d'autorisations d'urbanisme. Autrement dit, le fait que certaines des dispositions du CCCT soient de nature réglementaire induit-il que leur non-respect par le demandeur d'une autorisation de construire puisse légalement fonder un refus d'autorisation ? La jurisprudence *ASEZAT La Gaude* ne répond pas à cette interrogation.

Pour qu'un acte administratif puisse être opposable et s'imposer aux destinataires de la norme, il faut qu'il ait fait l'objet de mesures de publicité suffisantes¹³. La jurisprudence administrative relative au CCCT des ZAC reprend cette règle pour nier, quasi systématiquement, à ce document son opposabilité au pétitionnaire à l'occasion d'une demande d'autorisation d'occuper le sol. Toutefois, quand bien même le CCCT aurait fait l'objet d'une « *publicité suffisante* » – le critère d'appréciation du *caractère suffisant* demeurant mystérieux –, son opposabilité au demandeur d'une autorisation d'occuper le sol ne serait toutefois pas garantie.

En effet, l'arrêt *Nougarou* précédemment cité rappelle qu'il ne saurait être question de faire prévaloir le CCCT sur les dispositions réglementaires du document d'urbanisme.

Pour autant, le premier alinéa de l'article L. 421-6 du code de l'urbanisme dispose que « *le permis de construire ou d'aménager ne peut être accordé que si les travaux projetés sont conformes aux dispositions législatives et réglementaires relatives à l'utilisation des sols, à l'implantation, la destination, la nature, l'architecture, les dimensions, l'assainissement des constructions et à l'aménagement de leurs abords et s'ils ne sont pas incompatibles avec une déclaration d'utilité publique* ».

La reconnaissance du caractère réglementaire des CCCT *ante* loi ELAN approuvés et publiés devrait sur ce fondement conduire à considérer que les règles d'urbanisme figurant dans le CCCT sont opposables aux demandes d'autorisations d'urbanisme.

Il pourrait toutefois être objecté que le juge administratif fait preuve d'une réelle hostilité – constamment réaffirmée – à ce que des règles d'urbanisme, ne figurant pas dans le document d'urbanisme à proprement parler, puissent être opposées aux pétitionnaires¹⁴.

En fait, s'il est théoriquement concevable que les CCCT *ante* loi ELAN publiés, ou

charges de cession des terrains prévu par l'article R. 311-19 du code de l'urbanisme, qui ne sauraient prévaloir sur les dispositions du plan d'aménagement de zone, pour soutenir que le permis litigieux serait illégal en tant qu'il autoriserait une construction à usage de commerce dans une zone exclusivement affectée à l'habitation »

¹³ CE 27 nov. 1970, Agence Marseille-Fret, req. n° 74 877.

¹⁴ La jurisprudence est traditionnellement critique à l'égard des schémas d'aménagement qui ne peuvent pas légalement édicter de nouvelles règles d'urbanisme et ne peuvent pas en conséquence servir de base légale à l'instruction d'un permis de construire (Trib. adm. Orléans 2 juill. 1991, Association Environnement-Neuville). Est considéré comme illégal le règlement d'une zone NA d'un POS qui subordonne la constructibilité à l'approbation d'un schéma d'organisation approuvé par le conseil municipal, ce dernier ne pouvant édicter des règles d'urbanisme qu'en respectant la procédure d'élaboration, de révision ou de modification prévue par le code de l'urbanisme (Trib. adm. Nantes 16 oct. 1985, SARL ABC-Engineering), ou à un schéma élaboré par la DDE pour les mêmes raisons (CE 31 juill. 1996, Société ITM Entreprise, req. n° 129304). Est par contre légal le plan-masse d'un projet comportant un plan de l'ensemble du secteur sans fixer de règles d'urbanisme (CE 10 mai 1989, Association Défense du patrimoine Sétois, req. n° 88904)

plus précisément ses dispositions de nature réglementaire puissent figurer parmi les normes opposables au pétitionnaire, cette opposabilité sera subordonnée à l'absence de contradictions avec les règles figurant au PLU. Il en résulte que l'autorité administrative compétente ne pourra pas, dans le cadre de la procédure d'instruction de la demande de permis, faire prévaloir sur le PLU les règles éventuellement divergentes du CCCT concerné.

Fort heureusement, la loi ELAN et son décret d'application n° 2019-481 du 21 mai 2019 ont résolu la question de l'opposabilité des CCCT pour ceux postérieurs au 30 juin 2019, tout en soulevant certaines interrogations. Les CCCT antérieurs à cette date restent toutefois régis par les règles rappelées ci-dessus.

2. Nature et portée du CCCT (régime applicable aux CCCT postérieurs à l'entrée en vigueur de la loi ELAN)

Ainsi qu'il l'a été rappelé, jusqu'au 30 juin 2019, les CCCT étaient obligatoirement approuvés lors de chaque cession ou concession d'usage par le maire ou le président de l'EPCI, lorsque la création de la zone relève de la compétence du conseil municipal ou de l'organe délibérant de l'EPCI, et par le préfet dans les autres cas.

L'article L. 311-6 du code de l'urbanisme dans sa rédaction issue de la loi ELAN énonce désormais que « *le maire ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale, dans les cas où la création de la zone relève de la compétence du conseil municipal ou de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale, ou le représentant de l'Etat dans le département dans les autres cas, peut approuver le cahier des charges* ». L'approbation des CCCT présente dès lors désormais un caractère facultatif.

Le même article L. 311-6 prévoit également que « *si le cahier des charges a été approuvé, et après qu'il a fait l'objet de mesures de publicité définies par décret, celles de ses dispositions qui sont mentionnées au premier alinéa sont opposables aux demandes d'autorisation d'urbanisme* ».

Ainsi, depuis le 1^{er} juillet 2020, date de l'entrée en vigueur de la loi ELAN pour ce qui concerne les CCCT, plusieurs situations distinctes peuvent se présenter, qui découlent de l'article L. 311-6 du code de l'urbanisme :

- Le CCCT est approuvé par le maire ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale, dans les cas où la création de la zone relève de la compétence du conseil municipal ou de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale, ou le représentant de l'Etat dans le département dans les autres cas ET a fait l'objet de mesures de publicité prévues par l'article D. 311-11-1 du code de l'urbanisme :
 - o il est joint aux demandes de permis de construire¹⁵
 - o il présente un caractère réglementaire et est opposable aux demandes d'autorisation d'urbanisme

- Le CCCT est approuvé par le maire ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale, dans les cas où la création de la zone relève de la compétence du conseil municipal ou de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale, ou le représentant de l'Etat dans le département dans les autres cas MAIS n'a pas fait l'objet de mesures de publicité

¹⁵ C. urb., art. R. 431-23 a).

prévues par l'article D. 311-11-1 du code de l'urbanisme : il présente un caractère contractuel et n'est pas opposable aux demandes d'autorisation d'urbanisme

- Le CCCT n'est pas approuvé, mais n'est signé qu'entre l'aménageur et le constructeur : il présente un caractère contractuel et n'est pas opposable aux demandes d'autorisation d'urbanisme

La situation peut être synthétisée comme suit :

Permis de construire déposé jusqu'au 30 juin 2019	PC déposé à compter du 1 ^{er} juillet 2019
CCCT obligatoirement approuvé	<ul style="list-style-type: none">- CCCT approuvé mais non publié – pas joint à la demande de permis – valeur contractuelle du fait de son annexion à l'acte de vente du terrain- CCCT approuvé et publié – joint à la demande de permis de construire - portée réglementaire et opposable au permis de construire- CCCT approuvé uniquement par l'aménageur – pas joint à la demande de permis – valeur contractuelle du fait de son annexion à l'acte de vente du terrain

Pour autant, l'affirmation de l'opposabilité aux autorisations d'urbanisme des CCCT approuvés et publiés ne saurait autoriser une dérogation aux règles du PLU. Les CCCT ne peuvent que définir la surface de plancher dont la construction est autorisée sur le terrain, dans le respect des autres règles du PLU relatives notamment au gabarit de la construction à édifier. La surface de plancher figurant dans le CCCT ne saurait permettre de déroger à ces règles.

Il en est de même des prescriptions techniques, urbanistiques et architecturales imposées pour la durée de la réalisation de la zone qui peuvent figurer dans ce document. Ces dispositions ne sauraient modifier une règle du PLU, mais uniquement la compléter et la préciser, ni conduire à la réalisation d'un projet incompatible avec l'OAP.

Ainsi, la latitude dont disposeront les auteurs des CCCT dépendra avant tout de la précision des règles du PLU. Plus la règle sera précise, plus la portée du CCCT sera réduite, à l'inverse de ce qui serait envisageable lorsque le PLU est peu normatif.

3. Le contenu du CCCT

Le seul élément obligatoire que doit contenir le CCCT est la surface de plancher dont la construction est autorisée sur le terrain cédé. Cette « attestation de surface de plancher », à l'instar de ce qui est prévu en matière de lotissement, constitue l'un des éléments obligatoires de la demande de permis de construire.

Par ailleurs, le CCCT peut fixer des prescriptions techniques, architecturales et urbanistiques.

En l'absence de précision par le code de l'urbanisme, le contenu des CCCT est extrêmement varié et dépend avant tout des caractéristiques de l'opération d'aménagement et du degré de contrôle que la collectivité ou son aménageur souhaitent avoir sur les constructions.

À titre d'illustration, les prescriptions techniques, architecturales et urbanistiques portent traditionnellement notamment sur (liste non exhaustive) :

- matériaux et revêtements utilisés sur la parcelle,
- plantations sur la parcelle,
- éléments de mobilier et de signalisation sur les voiries et aménagements paysagers situés à l'intérieur de la parcelle,
- dispositifs d'éclairage et projets de mise en valeur nocturne des bâtiments,
- dispositifs de restriction d'accès à la parcelle,
- nivellement de la parcelle, son raccordement à l'espace public,
- intégration des coffrets électriques et des armoires ou locaux techniques en général,
- intégration des dispositifs de radiodiffusion et de réception (antennes TV hertziennes et satellitaires notamment),
- ...

Le CCCT tend également à devenir le véhicule juridique permettant d'assurer les ambitions environnementales de la ZAC, notamment pour la mise en œuvre de réseau de chaleur, voire de boucles énergétiques locales et de smart grids.

Enfin, le CCCT contient également de plus en plus fréquemment les prescriptions émanant de l'évaluation environnementales et de l'autorisation prévue par l'article L. 122-1-1 du code de l'environnement concernant les mesures de compensation environnementale et de suivi.

Au-delà de la portée même des CCCT, se pose la question de leur articulation avec les règles du PLU.

Le règlement du PLU peut ne comprendre qu'une partie seulement des règles énumérées par le code de l'urbanisme. Dans le cas d'un terrain situé dans une zone du PLU dotée d'un règlement au contenu allégé, si le projet objet d'une demande de permis respecte les rares dispositions du règlement, l'autorité compétente ne pourra pas refuser le permis quand bien même il s'écarterait du contenu du CCCT.

De la même façon, dans le cas d'un règlement de PLU régissant tous les points sur lesquels le PLU est habilité à intervenir, la jurisprudence « Nougrou » invite à considérer que, en cas de divergences, les règles du document d'urbanisme priment sur celles du CCCT.

4. La caducité des CCCT

Sans changement par rapport au régime antérieur, le CCCT devient caduc à la date de la suppression de la ZAC.

Ne sont toutefois pas concernés par cette caducité les cahiers des charges signés avant l'entrée en vigueur de la loi SRU du 13 décembre 2000¹⁶.

¹⁶ Pour une analyse de la portée de ces cahiers des charges, voir G. Godfrin, *Constr.-Urb.* 2010, comm. n°97.