

>> 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 prévoit l'approbation lors de chaque cession ou concession d'usage de terrains à l'intérieur des ZAC d'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. 21-1 du code de l'expropriation prévoit que doit être annexé à l'acte de vente un cahier des charges établi conformément aux annexes 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 cahier des charges de cession de terrain prévu par l'article L. 311-6 précité est approuvé 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.

Le cahier des charges devient caduc à la date de la suppression de la zone. 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 2000¹.

La détermination de la portée des CCCT constitue un élément important dans l'écriture du PLU. Si le CCCT est directement opposable aux demandes de permis de construire, en sus des règles du PLU, celles-ci pourront être rédigées de façon plus sommaire et « précisées » lors de l'élaboration du CCCT.

1. 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.

¹ Pour une analyse de la portée de ces cahiers des charges, voir G. Godfrin, *Constr.-Urb.* 2010, comm. n°97.

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,
- niveling 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),
- ...

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

Il est difficile d'envisager de combiner les règles d'urbanisme figurant au CCCT avec celles figurant au document d'urbanisme, comme en matière de lotissement. En effet, si les règles d'urbanisme du cahier des charges approuvé du lotissement se combinent avec les règles d'urbanisme, c'est en raison du fait que « *le cahier des charges approuvé ne se distingue pas du règlement du lotissement dont il n'est en définitive qu'une variété.* »².

Le règlement du PLU peut ne comprendre qu'une partie seulement des règles énumérées à l'article R. 123-9 du code de l'urbanisme. Les seules règles dont l'existence sera obligatoire – sinon au règlement écrit tout au moins dans sa partie graphique – sont celles prévues au 6° et 7° du code de l'urbanisme concernant respectivement l'implantation des constructions par rapport aux voies et emprises publiques et par rapport aux limites séparatives³. 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'écarte 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 « Nougarou » invite à considérer que, en cas de divergences, les règles du document d'urbanisme priment sur celles du CCCT.

² P. Benoit-Cattin, *Lotissements – règlement et cahiers des charges*, Jurisclasseur Construction-Urbainisme, fasc. 32-14, 11, 2006.

³ C. urb., art. R. 123-9, dernier al.

2. Nature juridique et portée du CCCT

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

L'analogie avec le règlement du lotissement trouve 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'est pas prévue pour les CCCT en ZAC.

L'article R. 431-23 du code de l'urbanisme précise **néanmoins** que, 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. 421-23 du code de l'urbanisme et l'interprétation qui semble en être faite au sein de l'administration ont contribué à faire naître de nouvelles interrogations sur la nature juridique du CCCT et ses effets juridiques. Autrement dit, le CCCT 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*⁴.

L'intérêt de la question n'est pas que théorique, dans la mesure où la réponse influera directement sur la rédaction du PLU et des CCCT⁵.

Aujourd'hui, 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.

⁴ P.-L. Frier et J. Petit, *Précis de droit administratif*, Domat Droit Public, Montchrestien, p. 219.

⁵ 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.

Mais, l'état du droit suscite quelques interrogations quant à la capacité des collectivités et de leur aménageur à garantir l'effectivité des prescriptions figurant au CCCT :

- d'une part, l'article L. 311-6 est 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 CCCT⁶.

La question est donc de savoir si la consécration de la nature réglementaire du CCCT ne permettrait pas de faire pièce à ces doutes en permettant à l'administration de s'assurer 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 le CCCT d'acte de nature réglementaire, au moins partiellement, ne fait aucun 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 approuvé⁷, mais néanmoins subordonné aux règles du PAZ⁸.

La jurisprudence administrative est pour sa part plus nuancée. Certaines décisions subordonnent la reconnaissance du caractère réglementaire soit :

- simplement à son approbation par l'autorité administrative⁹ – ce qui sera toujours le cas ;
- soit à cette approbation et à sa publication¹⁰ – ce qui n'est que rarement le cas.

Ainsi que le relève 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 »¹¹.

La jurisprudence administrative admet toutefois sans restriction aucune la nature réglementaire des dispositions du CCCT insérées au titre de l'article L. 21-1 du code de l'expropriation¹².

Par contre, le juge administratif subordonne le CCCT au règlement du PAZ¹³.

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

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

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

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

10 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°107617.

¹¹ *Constr.-Urb. 2010, comm. n°97.*

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

La reconnaissance du caractère réglementaire des CCCT 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 ?

Pour qu'un acte administratif puisse être opposable, s'imposer aux destinataires de la norme, il faut qu'il ait fait l'objet de mesures de publicité suffisantes¹⁴. 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 du CCCT approuvé et publié 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 pétitionnaires¹⁵.

13 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 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* ».

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

15 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

Le code de l'urbanisme comprend néanmoins des dispositifs (en nombre croissant) affectant les règles du PLU sans que ne soit mise en œuvre une procédure quelconque d'adaptation du document d'urbanisme (dispositifs des articles L. 127-1 et L. 128-1, règlement du lotissement...).

En fait, s'il est théoriquement concevable que le CCCT publié, ou 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.

3. Les incidences de la réforme des surfaces de plancher

L'ordonnance n°2011-1539 du 16 novembre 2011 relative à la définition des surfaces de plancher prises en compte dans le droit de l'urbanisme et le décret n°2011-2054 du 29 décembre 2011 pris pour son application ont substitué à compter du 1^{er} mars 2012 la surface de plancher à la SHON.

Ainsi qu'il l'a été rappelé précédemment (fiche n° 4), l'ordonnance a prévu des dispositions spécifiques dans les ZAC, s'agissant des CCCT déjà signés. Les valeurs exprimées en SHON ou en SHOB dans les CCCT signés avant le 1^{er} mars 2012 doivent s'entendre, à compter de cette date, en valeurs exprimées en surface de plancher.

Il est toutefois prévu que lorsque les droits à construire résultant du calcul en surface de plancher sont inférieurs aux droits à construire résultant du calcul en SHON, l'acquéreur peut demander, dans le dossier de demande de l'autorisation de construire, à bénéficier d'un droit à construire correspondant au calcul en SHON.

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-Engeenering), 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).