



JOËL BERNOT,
avocat associé, SELARL Avoca Nantes

Restriction

Pour qu'une démolition soit ordonnée, il faut que la construction réalisée soit située dans l'une des zones visées par la loi «Macron» et considérée comme nécessitant une protection particulière.

Critiques

L'article L.480-13 du code de l'urbanisme, très critiqué, conduit à considérer que seules les zones prévues sont susceptibles de se voir appliquer toutes les conséquences d'une annulation de permis.

Limites

Ne sont cependant pas concernées les actions en démolition visant les constructions sans permis, ne respectant pas le permis accordé ou fondées sur la violation d'une règle de droit privé.

Urbanisme Quelles actions en démolition après la loi «Macron» ?

En réformant l'article L.480-13 du code de l'urbanisme, la loi du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, dite loi «Macron», a considérablement réduit les possibilités offertes au juge judiciaire pour ordonner la démolition d'une construction édifiée conformément à un permis de construire annulé par la juridiction administrative.

Pour que la démolition puisse être ordonnée, il est, en effet, désormais nécessaire que la construction soit située dans l'une des zones visées par cet article et considérées comme nécessitant une protection particulière.

UNE ÉVOLUTION PROTECTRICE DES CONSTRUCTIONS

C'est la loi n°76-1285 du 31 décembre 1976 portant réforme de l'urbanisme qui a, la première, encadré le régime juridique de l'action en démolition en insérant un article L.480-13 au sein du code de l'urbanisme.

Ce texte accordait déjà une certaine protection aux constructions qui avaient été réalisées conformément à un permis de construire reconnu par la suite illégal comme méconnaissant des règles d'urbanisme ou des servitudes d'utilité publique.

De fait, lorsque le permis n'avait pas été préalablement annulé par le juge administratif, cette loi avait, d'une part, mis en place une obligation pour le juge judiciaire (y compris pénal) de poser au juge administratif une question préjudicielle quant à la légalité du permis. Elle avait, d'autre part, enfermé cette action dans un délai de prescription abrégé fixé à cinq ans à compter de l'achèvement des travaux.

Très critiqué et jugé insuffisamment protecteur, ce système a été revu par la loi n°2006-872 portant engagement national

pour le logement (dite loi «ENL») du 13 juillet 2006, à la suite des conclusions du rapport «Pelletier» sur la sécurité juridique des autorisations d'urbanisme du 25 janvier 2005.

L'article L.480-13 du code de l'urbanisme a donc été modifié afin de renforcer les exigences à remplir pour qu'une construction irrégulière, mais réalisée conformément à un permis de construire, puisse être démolie.

La démolition s'est ainsi trouvée conditionnée à l'annulation préalable du permis par la juridiction administrative (une déclaration d'illégalité par le biais d'une question préjudicielle ne suffisant plus), et le délai de prescription pour introduire une telle action devant le juge judiciaire a été ramené à deux ans à compter de l'annulation définitive de l'autorisation par le juge administratif.

Parallèlement, l'article 480-13 du code de l'urbanisme, tel qu'issu de la loi «ENL», a aménagé une action en indemnisation contre les constructeurs tendant à l'octroi de dommages et intérêts qui peut être introduite dans les deux ans de l'achèvement des travaux, à la condition que le permis de construire ait été annulé ou déclaré illégal par le juge administratif.

La déclaration d'illégalité du permis de construire sur question préjudicielle du juge judiciaire ne conserve donc un intérêt que pour cette action en indemnisation.

MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LA LOI «MACRON»

Inspirée du rapport «Labetoulle» du 25 avril 2013 relatif à la lutte contre les recours abusifs, l'article 111 de la loi n°2015-990 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, dite loi «Macron», a modifié le régime de l'action en démolition d'une construction jugée illégale, mais réalisée conformément à un permis de construire, en y ajoutant une condition supplémentaire particulièrement restrictive.

Une telle action ne peut désormais être conduite que si la construction en question se situe dans l'une des zones faisant l'objet d'une protection renforcée et qui sont énumérées limitativement par l'article L.480-13 du code de l'urbanisme (lire encadré ci contre).

RÉFÉRENCES

- Code de l'urbanisme, article L.480-13.
- Loi n°2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, dite loi «Macron».

Code de l'urbanisme, article L.480-13

Lorsqu'une construction a été édifiée conformément à un permis de construire :

1° Le propriétaire ne peut être condamné par un tribunal de l'ordre judiciaire à la démolir du fait de la méconnaissance des règles d'urbanisme ou des servitudes d'utilité publique que si, préalablement, le permis a été annulé pour excès de pouvoir par la juridiction administrative et si la construction est située dans l'une des zones suivantes :

- a) Les espaces, paysages et milieux caractéristiques du patrimoine naturel et culturel montagnard mentionnés à l'article L.122-9 et au 2° de l'article L.122-26, lorsqu'ils ont été identifiés et délimités par des documents réglementaires relatifs à l'occupation et à l'utilisation des sols;
- b) Les espaces terrestres et marins, sites et paysages remarquables ou caractéristiques du patrimoine naturel et culturel du littoral et les milieux nécessaires au maintien des équilibres biologiques mentionnés à l'article L.146-6, lorsqu'ils ont été identifiés et délimités par des documents réglementaires relatifs à l'occupation et à l'utilisation des sols, sauf s'il s'agit d'une construction en bois antérieure au 1^{er} janvier 2010, d'une superficie inférieure à mille mètres carrés, destinée à une exploitation d'agriculture biologique satisfaisant aux exigences ou conditions mentionnées à l'article L.641-13 du code rural et de la pêche maritime et bénéficiant d'une appellation d'origine protégée définie à l'article L.641-10 du même code;
- c) La bande de trois cents mètres des parties naturelles des rives des plans d'eau naturels ou artificiels d'une superficie inférieure à mille hectares mentionnée à l'article L.122-12 du présent code;
- d) La bande littorale de cent mètres mentionnée aux articles L.121-16, L.121-17 et L.121-19;
- e) Les cœurs des parcs nationaux délimités en application de l'article L.331-2 du code de l'environnement;
- f) Les réserves naturelles et les périmètres de protection autour de ces réserves institués en application, respectivement, de l'article L.332-1 et des articles L.332-16 à L.332-18 du même code;
- g) Les sites inscrits ou classés en application des articles L.341-1 et L.341-2 dudit code;
- h) Les sites désignés Natura 2000 en application de l'article L.414-1 du même code;
- i) Les zones qui figurent dans les plans de prévention des risques

technologiques mentionnés au 1° de l'article L.515-16 du dit code, celles qui figurent dans les plans de prévention des risques naturels prévisibles mentionnés aux 1° et 2° du II de l'article L.562-1 du même code, ainsi que celles qui figurent dans les plans de prévention des risques miniers prévus à l'article L.174-5 du code minier, lorsque le droit de réaliser des aménagements, des ouvrages ou des constructions nouvelles et d'étendre les constructions existantes y est limité ou supprimé;

j) Les périmètres des servitudes relatives aux installations classées pour la protection de l'environnement instituées en application de l'article L.515-8 du code de l'environnement, lorsque les servitudes instituées dans ces périmètres comportent une limitation ou une suppression du droit d'implanter des constructions ou des ouvrages;

k) Les périmètres des servitudes sur des terrains pollués, sur l'emprise des sites de stockage de déchets, sur l'emprise d'anciennes carrières ou dans le voisinage d'un site de stockage géologique de dioxyde de carbone instituées en application de l'article L.515-12 du même code, lorsque les servitudes instituées dans ces périmètres comportent une limitation ou une suppression du droit d'implanter des constructions ou des ouvrages;

l) Les sites patrimoniaux remarquables créés en application des articles L.631-1 et L.631-2 du code du patrimoine;

m) Les abords des monuments historiques prévus aux articles L.621-30 et L.621-31 du même code;

n) Les secteurs délimités par le plan local d'urbanisme en application des 2° et 5° du III de l'article L.123-1-5 du présent code. L'action en démolition doit être engagée dans le délai de deux ans qui suit la décision devenue définitive de la juridiction administrative;

2° Le constructeur ne peut être condamné par un tribunal de l'ordre judiciaire à des dommages et intérêts que si, préalablement, le permis a été annulé pour excès de pouvoir ou si son illégalité a été constatée par la juridiction administrative. L'action en responsabilité civile doit être engagée au plus tard deux ans après l'achèvement des travaux.

Lorsque l'achèvement des travaux est intervenu avant la publication de la loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement, la prescription antérieure continue à courir selon son régime.

Cette limitation drastique du champ d'application territorial de l'action en démolition a été motivée par la volonté de limiter les risques de remise en cause ultérieure des constructions qui ont été édifiées en vertu d'un permis de construire. L'objectif affiché était de pouvoir débloquer des opérations d'envergure gelées dans l'attente de la purge des recours contentieux dirigés contre les permis.

Très critiquée, cette disposition conduit à considérer que seules les zones protégées ou exposées à un risque particulier sont susceptibles de se voir appliquer toutes les conséquences d'une annulation contentieuse d'un permis de construire.

Dans les zones ne tombant pas sous le coup d'une telle protection, le bénéficiaire de l'autorisation peut désormais édifier sa construction sans attendre l'issue d'un

recours contentieux, puisqu'il ne s'exposera pas, en cas d'annulation ultérieure, à une action en démolition. La logique est d'inciter les requérants à agir en amont, par la voie du référé-suspension, pour obtenir l'interruption des travaux avant que la construction ne soit réalisée.



ACTIONS EN DÉMOLITION NON CONCERNÉES PAR LE NOUVEAU DISPOSITIF

Ne sont pas concernées par le nouveau dispositif les actions en démolition des constructions réalisées sans permis et celles qui ont été réalisées sans respecter le permis délivré et les actions en démolition fondées sur la violation d'une règle de droit privé.

ACTIONS EN DÉMOLITION DES CONSTRUCTIONS RÉALISÉES SANS PERMIS ET CELLES RÉALISÉES SANS RESPECTER LE PERMIS DÉLIVRÉ

Demeurent à ce titre parfaitement recevables différents types d'actions.

Action civile introduite par les communes ou les EPCI sur le fondement des dispositions de l'article L.480-14 du code de l'urbanisme

En vertu de ce texte, la commune ou l'EPCI compétents en matière de plan local d'urbanisme peuvent saisir le tribunal de grande instance en vue de faire ordonner la démolition ou la mise en conformité d'un ouvrage édifié sans autorisation ou en méconnaissance de l'autorisation accordée.

Cette action est également susceptible d'être exercée pour les aménagements, installations ou travaux dispensés de toute formalité mais méconnaissant les dispositions de l'article L.421-8 du code de l'urbanisme (lequel renvoie à l'article L.421-6 du même code, qui impose à toute construction le respect des dispositions législatives et réglementaires relatives à l'utilisation des sols).

S'agissant de ce dernier point, l'objectif est de donner aux communes (notamment celles situées en zone touristique) les moyens de lutter contre les implantations d'habitations légères de loisirs dans des sites non prévus à cet effet. Cette action civile se prescrit par dix ans à compter de l'achèvement des travaux.

Action civile introduite par un voisin sur le fondement de l'article 1240 (ex-article 1382) du code civil

Toute personne qui subit un préjudice direct et certain du fait de la réalisation irrégulière d'une construction peut introduire une action en responsabilité délictuelle devant le tribunal de grande instance territorialement compétent. Cette action suppose que la construction ait été édifée sans autorisation ou en méconnaissance de l'autorisation accordée. Elle requiert, en outre, la démonstration d'un préjudice personnel lié à la violation d'une règle d'urbanisme. En d'autres termes, le propriétaire voisin doit démontrer que c'est la violation de ces prescriptions qui lui cause directement préjudice. Elle est soumise au délai de prescription de droit commun de cinq années qui court à compter de la naissance du trouble.

Démolition ordonnée par le juge pénal sur le fondement des dispositions de l'article L.480-5 du code de l'urbanisme

Le juge pénal peut, en cas de condamnation pour une infraction en matière d'urbanisme, ordonner la démolition des constructions irrégulièrement édifiées.

Il bénéficie à ce titre, en vertu d'une jurisprudence constante, d'un pouvoir souverain d'appréciation sur l'opportunité d'une telle mesure (1).

Mentionnons que, depuis un arrêt de la Cour de cassation du 17 décembre 2015 (2), pour toutes ces actions en démolition, dès lors qu'il est soutenu que les constructions irrégulièrement implantées servent de domicile à leurs occupants, le juge

auquel il est demandé de prononcer la démolition ne peut ordonner une telle mesure sans avoir préalablement recherché si elle est proportionnée au regard du droit au respect de la vie privée et familiale et du domicile garanti par l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme.

ACTIONS EN DÉMOLITION DES CONSTRUCTIONS FONDÉES SUR LA VIOLATION D'UNE RÈGLE DE DROIT PRIVÉ

S'agissant des constructions édifiées en vertu d'une autorisation régulière, demeurent recevables les actions en responsabilité civile pour violation d'une règle de droit privé.

De fait, l'autorisation d'urbanisme étant toujours délivrée sous réserve des droits des tiers, il est ici question des actions qui ont d'autres fondements que la méconnaissance des règles d'urbanisme. Il peut s'agir des actions fondées sur des empiètements de propriété ou sur des troubles anormaux de voisinage (une perte importante d'ensoleillement par exemple).

Sur le fondement de la théorie des troubles anormaux de voisinage, un voisin qui s'estime lésé par une construction, même régulièrement édifée, peut saisir le juge civil pour obtenir soit la suppression totale du trouble, soit son atténuation par des mesures réparatoires, soit, enfin, la compensation pécuniaire du trouble subsistant venant indemniser une perte de valeur de sa propriété.

L'appréciation du caractère anormal du trouble de voisinage n'est pas tributaire de la démonstration de la violation d'une règle d'urbanisme mais est fonction des circonstances de temps et de lieu. Le fait d'être situé dans une zone déjà très urbanisée rend, par exemple, difficilement recevable une action pour perte de vue ou d'ensoleillement (3).●

(1) Cass. crim., 1^{er} sept. 2015, n°14-84353.

(2) Cass. 3^e civ., 17 déc. 2015, n°14-22095.

(3) Cass. 3^e civ., 21 oct. 2009, n°08-16692.



À NOTER

L'autorisation d'urbanisme étant toujours délivrée sous réserve des droits des tiers, il est ici question des actions qui ont d'autres fondements que la méconnaissance des règles d'urbanisme.