

Université Montpellier 1
Faculté de droit et de science politique

Mémoire présenté dans le cadre du Master 2 professionnel
« Droit immobilier, construction, urbanisme »

Direction : Pr Solange BECQUE-ICKOWICZ

<p>LE SORT DES CONSTRUCTIONS ILLEGALES EN DROIT DE L'URBANISME</p>
--

Sous la direction de Mr le Professeur François BARLOY

Mémoire présenté par
Valentin BOULLET

Promotion 2010-2011

LE SORT DES CONSTRUCTIONS ILLEGALES EN DROIT DE L'URBANISME

PREMIERE PARTIE : LA PERENNITE DES CONSTRUCTIONS ILLEGALES

TITRE I: LE RISQUE DE DEMOLITION A L'ISSUE D'UN PROCES PENAL DE L'URBANISME

Chapitre I – Un régime répressif potentiellement draconien

Chapitre II - L'efficacité limitée de la répression

TITRE II: LE RISQUE DE DEMOLITION DANS LE CONTENTIEUX CIVIL DE L'URBANISME

Chapitre I – Les conditions de l'action civile en réparation

Chapitre II – L'issue de l'action civile en réparation

DEUXIEME PARTIE : L'UTILISATION DES CONSTRUCTIONS ILLEGALES

TITRE I: LES CONSEQUENCES DU MAINTIEN DU BIEN DANS LE COMMERCE JURIDIQUE

Chapitre I – Les risques pesant sur l'acquéreur d'une construction illicite

Chapitre II – Les garanties et recours de l'acquéreur

TITRE II : LES CONTRAINTES PESANT SUR LE PROPRIETAIRE DU BIEN

Chapitre I – Les restrictions au droit de construire

Chapitre II – Les sanctions administratives imprescriptibles

Liste des principales abréviations

A.J.D.A	Actualité juridique droit administratif
A.J.D.I	Actualité juridique droit immobilier
Ass. Plén.	Assemblée Plénière
Ass. Nat.	Assemblée Nationale
Bull. civ.	Bulletin des arrêts de la Cour de Cassation, chambres civiles
c/	Contre
C.A.	Cour d'Appel
C.A.A.	Cour Administrative d'Appel
Cass.	Cour de Cassation
Cass, 1 ^e civ	Cour de Cassation, 1 ^{ère} Chambre civile
Cass, 3 ^e civ	Cour de Cassation, 3 ^{ème} Chambre civile
Cass. Com.	Cour de Cassation, Chambre commerciale
Cass. Crim	Cour de Cassation, Chambre criminelle
C.E	Conseil d'Etat
C.E. Ass.	Conseil d'Etat, Assemblée du contentieux
Comm.	Commentaire
Concl.	Conclusions
CEDH	Cour Européenne des droits de l'Homme
C.O.S	Coefficient d'occupation des sols
JOAN	Journal Officiel de l'Assemblée Nationale
Loi E.N.L	Loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement
P.	Page
P.L.U	Plan local d'urbanisme
P.O.S	Plan d'occupation des sols
RDI	Revue de Droit Immobilier
T.A	Tribunal Administratif
T.C.	Tribunal des Conflits
T.G.I	Tribunal de Grande Instance

INTRODUCTION

01 - L'urbanisme : droit d'orientation - Le droit de l'urbanisme est un droit hybride. Il est d'abord l'expression d'une politique publique par laquelle les pouvoirs publics entendent agir sur l'organisation générale des espaces urbains : « *La matière du droit de l'urbanisme est constituée par une préoccupation constante : déterminer les conditions d'occupation du sol et de l'espace, dans un souci croissant d'équilibre, d'une part entre les exigences relatives à la vie des humains sur un territoire donné, l'implantation de leurs activités, parfois concurrentes, et, d'autre part entre la préservation de l'environnement dans la diversité de ses expressions (biodiversité, ressources, paysages, risques, etc.)*¹ ». De ce point de vue, le droit de l'urbanisme se rapproche de la politique d'aménagement du territoire. Dans ses développements récents, il tend à devenir un droit d'orientation, marqué par les préoccupations du développement durable.

02 - L'urbanisme – droit de police - En dépit de la multiplication récente des instruments d'orientation, les objectifs de l'urbanisme ont d'abord été poursuivis au travers d'une politique de réglementation et de contrôle de l'utilisation des sols. L'action des pouvoirs publics a consisté à définir les conditions particulières d'utilisation du sol sur un territoire donné, l'effectivité de cette « planification-réglementation » étant assurée par un système d'autorisations administratives préalables à toute utilisation du sol. Cela constitue l'aspect le plus caractéristique du droit de l'urbanisme : c'est un droit de police administrative², plus précisément le droit de la police administrative spéciale de l'utilisation du sol. Ce faisant, il encadre l'exercice des prérogatives attachées à la propriété immobilière.

03 - Régime d'autorisation administrative préalable – L'effectivité de la règle d'urbanisme est assurée dans le cadre d'un contrôle administratif préalable à l'utilisation du sol. En effet, le code de l'urbanisme soumet une série d'opérations portant sur l'utilisation du sol à l'obligation d'obtenir une autorisation administrative. L'instruction de la demande permet de vérifier que le projet est conforme à la réglementation d'urbanisme (nationale et/ou locale)

¹ B. DROBENKO, Droit de l'urbanisme, 5^e édition, Gualino, Lextenso éditions, Paris 2009, p. 31

² « *La police administrative apparaît comme la fonction de l'administration qui a pour but de faire régner l'ordre public en imposant en amont aux membres de la société des restrictions à leurs libertés publiques pour assurer la discipline qu'exige la vie sociale* » (P.L. FRIER, J. PETIT., Précis de droit administratif, 6^e édition, Montchrestien, 2010, N° 404, p. 254

applicable au terrain d'assiette³. Disposant d'un pouvoir d'appréciation plus ou moins étendu selon que les règles applicables sont de nature impérative ou permissive, l'administration refusera le projet lorsqu'il n'est pas conforme à la réglementation.

04 - Limite du contrôle administratif – Le régime d'autorisation préalable ne permet pas d'assurer systématiquement le respect des obligations imposées par le droit de l'urbanisme. Cela tient à une série d'explications. Il y a d'abord le fait que toutes les constructions ne soient pas soumises à autorisation préalable, ce qui implique que la conformité du projet à la réglementation ne pourra être vérifiée *a priori*. Par ailleurs, certains constructeurs s'abstiennent de solliciter l'autorisation requise, alors que d'autres ne respectent pas les termes de celle qui leur a été délivrée. Enfin, il arrive que l'administration commette des erreurs et délivre une autorisation alors que le projet n'est pas conforme à la réglementation. Dans toutes ces situations, la construction risque d'être irrégulière⁴ du point de vue du droit de l'urbanisme (infra n° 06).

05 - Constructions irrégulières du point de vue de l'urbanisme : règles non concernées –

Il s'agit là d'opérer une délimitation négative du champ de notre étude. En effet, celui qui se livre à une activité immobilière est susceptible d'enfreindre une série de règles qui ne relèvent pas du droit de l'urbanisme. Il existe notamment un ensemble de règles de droit privé qui sont applicables aux opérations de construction⁵ :

Certaines sont d'origine légale comme les règles du Code civil qui gouvernent les ouvertures de jours et de vues, ou la distance à respecter vis-à-vis du fonds voisin. Ces règles qualifiées de « servitudes légales réciproques » figurent aux articles 674 et suivants du Code civil.

D'autres sont d'origine prétorienne, la plus connue étant la théorie des troubles anormaux de voisinage. Il s'agit d'une responsabilité sans faute qui oblige le propriétaire ou l'occupant d'un immeuble à indemniser le préjudice subi par les voisins lorsque l'utilisation du bien a

³ Bien qu'elles sanctionnent avant tout le respect de la réglementation d'urbanisme, certaines autorisations comme le permis de construire assurent également le respect de réglementations distinctes de l'urbanisme : règles générales de construction (accessibilité aux personnes à mobilités réduites, établissements recevant du public, etc.), droit des installations classées pour la protection de l'environnement, règlement sanitaire départemental, etc. (P. SOLER-COUTEAUX, D. GILLIG, J.P. STREBLER, *Les autorisations d'urbanisme : permis de construire et déclaration préalable*, éditions le moniteur, 2008)

⁴ Tout au long de cette étude, nous utiliserons indifféremment les termes de construction « illégale », « irrégulière » ou « illicite » pour désigner la construction édifiée en méconnaissance des obligations procédurales et/ou des règles de fond d'urbanisme

⁵ J.B. AUBY, H. PERINET-MARQUET, R. NOGUELLOU, *Droit de l'urbanisme et de la construction*, Montchrestien, 8^{ème} édition, n°420, p. 212

causé un trouble anormal. Les activités de construction peuvent engendrer un trouble anormal de voisinage (nuisances dues au chantier, déstabilisation des immeubles voisins, troubles causés par l'existence même de la construction comme une perte de vue ou d'ensoleillement)⁶. Le domaine de la construction a donné lieu à des développements surprenants de la théorie des troubles de voisinage, puisque la jurisprudence a admis que les locateurs d'ouvrage (entrepreneurs, architectes) soient condamnés en tant que « voisins occasionnels »⁷.

Enfin, une opération de construction est susceptible d'enfreindre des règles de droit privé de nature contractuelle, comme une servitude ou un cahier des charges de lotissement.

L'ensemble de ces règles sont opposables aux opérations de constructions. Leur violation pourra être sanctionnée par une juridiction civile, alors même que le constructeur avait obtenu un permis de construire. Selon la formule consacrée, les autorisations d'urbanisme sont délivrées « sous réserve des droits des tiers », c'est-à-dire qu'elles assurent uniquement le respect de la réglementation d'urbanisme. Il en résulte qu'une construction peut être administrativement régulière mais édifée en violation des règles de droit privé, et vice versa. Nous ne nous intéresserons dans le cadre de la présente étude qu'aux seules constructions édifées en méconnaissance des obligations du droit de l'urbanisme.

06 - Constructions irrégulières du point de vue de l'urbanisme : hypothèses concernées –

Nous avons expliqué pourquoi le régime d'autorisations préalables ne permet d'assurer un respect systématique de la règle d'urbanisme (supra n°04). Il résulte des précisions opérées qu'une construction sera considérée comme irrégulière dans quatre hypothèses principales :

- 1°) Lorsque la construction a été édifée sans que l'autorisation exigée n'ait été sollicitée ;
- 2°) Lorsque le constructeur n'a pas respecté les termes de l'autorisation qui lui a été délivrée ;
- 3°) Lorsque l'autorisation obtenue a été retirée ou annulée en raison de son illégalité ;
- 4°) Lorsque la construction, soumise ou non à autorisation préalable, contrevient aux règles de fond d'urbanisme (hauteur, prospect, aspect extérieur, etc.).

07 - Troubles causés par la construction – La violation des règles d'urbanisme cause tout d'abord un trouble public à la société. En effet, c'est la prise en compte de l'intérêt général

⁶ P. MALINVAUD, P. JESTAZ, P. JOURDAIN, O. TOURNAFOND, *Droit de la promotion immobilière*, Précis Dalloz, N° 198 et suivants, p. 218

⁷ 3^e civ, 22 juin 2005, *George V*, pourvoi n° 03-20068

qui préside à l'édiction des règles d'urbanisme. En s'affranchissant des contraintes posées pour le bien de la société, les constructeurs⁸ troublent l'ordre public. Par ailleurs, la violation des règles d'urbanisme est susceptible de porter préjudice à des intérêts particuliers, le cas des voisins étant le plus évident⁹. Les juridictions ont longtemps refusé d'ouvrir leur prétoire aux tiers lésés, considérant que les règles d'urbanisme avaient été édictées dans l'intérêt général et ne pouvaient donc être invoquées pour défendre un intérêt privé. Elles ont fini par admettre le contraire¹⁰, de sorte qu'il faut considérer que la construction illicite est également susceptible de causer un trouble à des intérêts privés.

08 - Mécanismes de sanction et de réparation - Une série de mécanismes permettent de punir ou de réparer la méconnaissance des règles d'urbanisme. Leur mise en œuvre dépend du type d'intérêt lésé par la construction illicite. C'est aux juridictions pénales et à l'administration qu'il reviendra d'agir lorsque que la construction cause un trouble à l'ordre public. Par ailleurs, les juridictions civiles et pénales sont concurremment compétentes lorsque la violation de la règle d'urbanisme est à l'origine d'un préjudice subi par un particulier.

09 - Objet des mesures de sanction et de réparation – Indépendamment du type d'intérêt, public ou privé, lésé par la construction, une distinction importante tient à l'objet des mesures de sanctions ou de réparations. Ces dernières peuvent viser tant les personnes que les constructions. Les personnes responsables de la violation des règles d'urbanisme peuvent faire l'objet de sanctions pénales, à travers des peines d'amende ou d'emprisonnement. Mais l'enjeu essentiel de la réparation concerne la construction elle-même. Le principe de légalité et l'effectivité de la règle d'urbanisme réclament que soit mis fin au trouble né de l'existence de la construction illicite, au besoin par sa démolition. Mais des considérations tenant à la

⁸ Pour la clarté de nos propos, il convient d'opérer une précision d'ordre sémantique : nous utiliserons fréquemment le terme de « constructeur » comme désignant de manière générique l'ensemble des personnes intéressées à l'opération de construction litigieuse, qu'il s'agisse du maître de l'ouvrage ou de l'ensemble des professionnels qui l'ont assisté dans la réalisation du projet (entrepreneur, architecte, ...)

⁹ On pourrait également penser aux groupements d'intérêts constitués comme les associations de défense de l'environnement ou du patrimoine. Sous réserve de la démonstration de leur intérêt à agir, ces groupements ont accès aux juridictions civiles, pénales et administratives. La multitude des procès dont ces associations sont à l'origine a conduit le législateur à intervenir pour tempérer leurs ardeurs. Ainsi en matière de contentieux administratif, la loi ENL apporte une restriction au droit de recours des associations avec la création d'un article L 600-1-1. Cet article rend irrecevable le recours pour excès de pouvoir formé par une association lorsque les statuts de cette dernière n'ont pas été déposés en préfecture avant l'affichage de l'autorisation attaquée.

¹⁰ **1^{ère} civ, 9 juin 1959, SCI Terrasse royale**, Bull. civ. 1, n° 291 ; **Crim, 17 janvier 1984, Henneton** (n° [81-92858](#))

sécurité juridique ou aux conséquences économiques et sociales conduisent à s'interroger sur l'opportunité de remettre en cause la pérennité de la construction. Les mécanismes de réparation s'efforcent de concilier respect de l'ordre public, intérêt des tiers lésés et sécurité des constructions.

10 - Sort des constructions illicites : Plan - Amenés à nous interroger sur le sort des constructions illicites, il nous faudra distinguer selon que la question porte sur l'existence même du bien, ou sur les conditions de son utilisation. La pérennité de la construction ne peut être remise en cause que dans le cadre d'un contentieux judiciaire (**Partie I**). En dépit du risque pesant sur la construction, le bien demeure dans le commerce juridique, mais son usage peut être contraint par l'administration (**Partie II**).

PREMIERE PARTIE : LE RISQUE DE DEMOLITION DES CONSTRUCTIONS IRREGULIERES

11 - Séparation des pouvoirs - La pérennité de la construction, son existence même, ne peut être remise en cause que dans le cadre d'un contentieux judiciaire. C'est la conséquence du principe constitutionnel selon lequel l'autorité judiciaire est garante de la propriété privée. Ce principe démontre toute sa portée en matière d'urbanisme, puisque la circonstance que la construction est illicite est indifférente : ni l'autorité administrative, ni la juridiction administrative n'ont le pouvoir d'ordonner la démolition d'une construction irrégulière, dès lors que cette dernière a été édiflée sur une propriété privée¹¹ (infra n° 134). C'est donc aux juges civil et pénal qu'il revient, le cas échéant, d'ordonner la démolition de la construction litigieuse.

12 - Distinction des contentieux civil et pénal - La compétence des juges civil et pénal est conditionnée par le type d'intérêts lésés par la violation de la règle d'urbanisme. La méconnaissance des obligations imposées par le droit de l'urbanisme cause en toute hypothèse une atteinte à l'ordre public. C'est pourquoi le législateur a mis en place un dispositif répressif, qui permet au juge pénal de sanctionner le trouble causé à l'ordre public et d'accorder, le cas échéant, réparation à la partie civile (**Titre Ier**). Les tiers lésés peuvent également choisir de s'adresser directement à une juridiction civile pour demander la réparation du préjudice qu'ils ont subi suite à la violation d'une servitude d'urbanisme (**Titre II**).

¹¹ Il en va autrement lorsqu'une construction est illégalement édiflée sur le domaine public

Titre I : Le risque de démolition à l'issue d'un procès pénal

13 - Contrôle administratif préalable - L'effectivité de la règle d'urbanisme est avant tout assurée par un régime d'autorisations et de déclarations préalables. Ce régime de contrôle administratif préalable témoigne de ce que le droit de l'urbanisme est avant tout un droit de police : celui de la police administrative de l'utilisation du sol. C'est à l'administration qu'il revient d'assurer le respect de la règle d'urbanisme dans le cadre de l'instruction des demandes d'utilisation du sol et des déclarations préalables. Elle assure l'effectivité des règles opposables aux projets de construction, en refusant de délivrer l'autorisation sollicitée ou en s'opposant à la déclaration préalable.

Cependant, ce régime de contrôle administratif *a priori* ne peut à lui seul suffire à assurer systématiquement que les constructions réalisées sont conformes à la norme d'urbanisme : certains travaux ne sont pas soumis à autorisation ou de déclaration préalable ; certains constructeurs s'abstiennent de demander toute autorisation alors que les travaux qu'ils réalisent la rendent obligatoire ; d'autres construisent en ne respectant pas l'autorisation qui leur a été délivrée ; enfin il arrive que l'administration délivre des autorisations illégales.

14 - Droit pénal de l'urbanisme - Conscient du risque de violation des règles d'urbanisme, le législateur a mis sur pied un dispositif répressif. Ce régime répressif comporte un volet administratif, que nous étudierons dans la seconde partie, dans la mesure où il ne remet pas en cause la pérennité des constructions, mais limite l'usage qui peut en être fait (infra n° 133). C'est le volet pénal qui constitue l'aspect le plus emblématique de ce régime répressif. Le législateur a mis sur pied un ensemble d'incriminations et de sanctions pénales, profondément remanié par les lois du 31 décembre 1976. Il a encore été renforcé par la loi du 27 janvier 1993, suivant les recommandations du Conseil d'Etat dans son rapport annuel de l'année 1992¹². Ce dispositif répressif, qui figure essentiellement aux articles L 160 – 1 et L 480-1 et suivants du code de l'urbanisme, constitue ce que l'on nomme « le droit pénal de l'urbanisme ». Il concerne l'ensemble des opérations régies par le code de l'urbanisme : construction, aménagement, démolition, coupes d'arbres, etc. Nous ne nous intéresserons dans

¹² *L'urbanisme : pour un droit plus efficace*, rapport annuel du Conseil d'Etat 1992, La documentation française, 1992

le cadre de cette étude qu'aux incriminations et aux sanctions qui concernent les constructions.

15 - Plan - Le régime de répression des constructions irrégulières est potentiellement draconien : les incriminations ont un vaste champ d'application et elles peuvent donner lieu à des sanctions énergiques, pouvant aller jusqu'à la démolition des constructions. Cela témoigne de la volonté du législateur de faire de la répression un instrument au service de l'effectivité de la règle d'urbanisme (**chapitre 1**). En pratique, ce régime répressif a montré ses limites. Une série de dysfonctionnements affecte l'ensemble de la chaîne pénale, de sorte que le nombre de démolitions exécutées est très faible (**chapitre 2**).

Chapitre I : un dispositif pénal potentiellement draconien

16 - Le dispositif pénal du droit de l'urbanisme repose sur un ensemble d'incriminations et de sanctions. L'originalité des incriminations tient à ce qu'elles trouvent leur siège dans le code de l'urbanisme, qui organise la répression des obligations procédurales et des règles de fond (**Section I**). Bien que le Code prévoit des peines d'amendes et d'emprisonnement, ce sont les mesures de restitution qui constituent l'aspect le plus édifiant de la répression en matière d'urbanisme (**Section II**).

Section I : Les incriminations relatives aux constructions illégales

17 - Infractions aux règles de fond et de procédure – S'agissant des constructions irrégulières, il faut distinguer entre deux grandes catégories d'infractions :

- La première concerne les infractions de nature procédurale, et renvoie à l'obligation d'autorisation ou de déclaration préalable. Relèvent donc de cette catégorie les travaux accomplis sans ou en violation de l'autorisation délivrée. Ils sont réprimés sur le fondement de l'article L 480 – 4 du code de l'urbanisme.
- La seconde catégorie sanctionne la violation des règles de fond du Code et des documents d'urbanisme. Ce n'est donc plus le défaut d'autorisation, mais la consistance matérielle des travaux qui est en cause.

I – Les infractions de nature procédurale

18 – Le Code de l'urbanisme incrimine la méconnaissance des obligations procédurales relatives aux autorisations d'urbanisme. Le code de l'urbanisme soumet une série de travaux à l'obligation d'obtenir une autorisation préalable de l'administration. L'infraction est constituée si ces travaux sont accomplis sans autorisation (**A**) ou en méconnaissance de l'autorisation obtenue (**B**).

A – Les travaux accomplis sans autorisation

19 - Variété des hypothèses - L'article L 480 – 4 al. 1 réprime en premier lieu « *le fait d'exécuter les travaux mentionnés aux articles L 421-1 à L 421-5 en méconnaissance des obligations imposées par les titres I à VII [du livre du Code de l'urbanisme] et les règlements pris pour leur application* ». Symptomatique de la technique d'incrimination par référence¹³, l'article L 480-4 vise la construction sans autorisation. Ce défaut d'autorisation recouvre en réalité deux hypothèses : les travaux entrepris sans aucune autorisation, ou ceux poursuivis après que l'autorisation initialement délivrée a été retirée ou annulée.

20 - Absence totale d'autorisation - Tout d'abord, le constructeur peut purement et simplement s'être abstenu d'accomplir la formalité légalement requise : défaut de demande de permis de construire ou de déclaration préalable. Devant qualifier les éléments constitutifs de l'infraction, le juge pénal est conduit à se prononcer sur le champ d'application des autorisations. Le juge répressif doit qualifier les travaux en cause, pour vérifier qu'ils étaient bien du type de ceux pour lesquels une autorisation ou une déclaration de travaux étaient obligatoire. Cela revient donc à se prononcer sur le champ d'application du permis de construire et de la déclaration préalable, tel qu'il résulte des dispositions du code de l'urbanisme. La jurisprudence pénale regorge donc de précisions sur la notion de travaux soumis à permis ou à déclaration préalable, en fonction des caractéristiques (matériaux, dimension, durabilité, ...) de la construction¹⁴.

21 - Travaux poursuivis après le retrait ou l'annulation de l'autorisation - L'infraction peut également résulter de ce que l'autorisation, obtenue dans un premier temps par le constructeur, a ultérieurement été remise en cause. Une autorisation d'urbanisme peut être affectée par des décisions ou évènements qui affectent son efficacité : annulation, retrait, suspension, péremption, etc. La stabilité de l'autorisation d'urbanisme, en tant qu'acte administratif, intéresse la matière pénale : la poursuite des travaux après la disparition de l'autorisation est réprimée comme l'absence totale d'autorisation.

¹³ T. DUPONT, *Les mesures de restitution prononcées par le juge pénal en matière d'urbanisme*, Mémoire CEJU Aix-en-Provence, 2008-2009, publié au GRIDAUH, p. 11

¹⁴ J.B. AUBY, H. PERINET-MARQUET, R. NOGUELLOU, *Droit de l'urbanisme et de la construction*, Montchrestien, 8^{ème} édition, n°970, p. 508

22 - Sécurisation des autorisations par la loi ENL - A ce propos, il paraît pertinent de mentionner que le législateur ENL¹⁵, dans son œuvre de sécurisation des constructeurs, a cherché à assurer la stabilité des autorisations d'urbanisme. La loi ENL a notamment modifié et clarifié les règles applicables au recours contentieux et au retrait des autorisations d'urbanisme, dans un sens globalement favorable aux constructeurs. Nous aurons l'occasion de revenir sur les règles applicables aux recours contentieux (infra n°89), aussi nous n'évoquerons ici que les nouvelles règles en matière de retrait des AOS.

23 - Nouvelles règles de retrait des autorisations d'urbanisme - Le retrait désigne la décision par laquelle l'auteur d'un acte administratif le fait disparaître de manière rétroactive, de telle sorte qu'il est censé ne jamais avoir existé. On mesure l'insécurité dans laquelle peut se trouver son destinataire. C'est pourquoi un retrait ne peut intervenir qu'à deux conditions cumulatives : d'une part, l'acte retiré doit être illégal, c'est une condition de fond ; d'autre part, le retrait ne peut intervenir que dans un certain délai, c'est une condition de procédure¹⁶. La loi ENL n'a apporté de modification que sur le plan du délai de retrait.

S'agissant du délai, les règles du droit administratif général sont sources de complexité car elles distinguent selon que la décision à retirer est implicite ou explicite¹⁷. Le régime du retrait des décisions implicites est très incertain. Cela posait problème en matière d'urbanisme où les décisions implicites sont fréquentes. C'est pourquoi le législateur ENL a fait le choix d'une harmonisation des délais de retrait des autorisations d'urbanisme, qu'elles soient explicites ou implicites. Le nouvel article L 424-5 prévoit que « *le permis de construire, d'aménager ou de démolir, tacite ou explicite, ne peut être retiré que s'il est illégal et dans le délai de trois mois suivant la date de cette décision. Passé ce délai, le permis ne peut être retiré que sur demande explicite de son bénéficiaire* ». L'article L 424-5 réserve toutefois un sort particulier, mais

¹⁵ Loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement

¹⁶ J.F BERNARD et P. DURAND, *Le nouveau régime des autorisations d'urbanisme*, Editions le Moniteur, Paris, 2009, p. 205

¹⁷ En droit administratif général, la difficulté provient de la différence de régime selon que le retrait concerne une décision explicite ou implicite. Il résulte de la jurisprudence Ternon (CE, Ass, 26 octobre 2001, n° [197018](#)) que les décisions expresses ne peuvent être retirées que dans un délai de quatre mois à compter de la prise de décision¹⁷. Le retrait des décisions implicites, obtenues par le silence gardé par l'administration pendant un certain laps de temps, est gouverné par l'article 23 de la loi du 12 avril 2000. Cet article dispose qu'une « *décision implicite d'acceptation peut être retirée, pour illégalité, par l'autorité administrative : 1 - Pendant le délai de recours contentieux, lorsque des mesures d'information des tiers ont été mises en œuvre ; 2 - Pendant le délai de deux mois à compter de la date à laquelle est intervenue la décision, lorsqu'aucune mesure d'information des tiers n'a été mise en œuvre ; 3 - Pendant la durée de l'instance au cas où un recours contentieux a été formé.* »

extrêmement simple aux décisions de non-opposition à déclaration préalable : « *La décision de non-opposition à la déclaration préalable ne peut faire l'objet d'aucun retrait* ».

24 - Poursuite des travaux après le retrait ou l'annulation de l'autorisation – Quelle qu'ait été la volonté du législateur ENL de sécuriser les autorisations, la poursuite des travaux après la remise en cause de l'autorisation initialement délivrée est réprimée sur le fondement de l'article L 480-4. L'infraction n'est constituée que si les travaux se poursuivent après l'annulation ou le retrait de l'autorisation¹⁸. Il faut bien comprendre que l'annulation ou le retrait de l'AOS ne rendent pas rétroactivement délictueux les travaux déjà accomplis : l'infraction ne réprimant que l'absence d'autorisation, c'est uniquement en cas de poursuite des travaux après l'annulation ou le retrait que l'infraction sera constituée. En revanche, l'Assemblée plénière a récemment considéré que le constructeur qui poursuit les travaux après la suspension du permis par le juge administratif des référés ne commet pas le délit réprimé à l'article L 480-4 (Cass. Ass. Plén., 13 février 2009, n° [01-85826](#))¹⁹.

25 - Plénitude de juridiction du juge pénal - Le juge pénal dispose, en vertu de l'article 111-5 du code pénal, d'une plénitude de juridiction pour « *interpréter les actes administratifs, réglementaires ou individuels, et pour en apprécier la légalité lorsque, de cet examen, dépend la solution du procès pénal qui lui est soumis* ». Ce texte l'autorise par exemple à se prononcer sur la légalité de la décision par laquelle l'administration a retiré le permis en cause. S'agissant d'un acte administratif individuel, le juge pénal est fondé à en apprécier la validité dès lors que l'issue du procès pénal peut en dépendre : l'infraction ne saurait être regardée comme constituée s'il s'avérait que la décision de retrait était illégale. La chambre criminelle l'a récemment rappelé à l'occasion d'un arrêt rendu le 18 septembre 2007, censurant les juges du fond qui s'étaient abstenus de vérifier que les conditions nécessaires à la validité du retrait étaient réunies²⁰. Le juge pénal ne saurait en revanche se prononcer sur le bien-fondé de l'annulation ou de la suspension prononcée par le tribunal administratif, compte tenu du principe de séparation des juridictions judiciaires et administratives.

¹⁸ **Crim, 15 février 1995, Association des amis de Saint-Palais-sur-Mer**, n° [94-80738](#)

¹⁹ O. CHAMBORD, J.F. ROUHAUD., *La poursuite des travaux après l'annulation du permis de construire quelle conséquence*, *Construction-urbanisme*, n° 7, Juillet 2009, comm. 101

²⁰ **Crim, 18 septembre 2007, S. Abdelkader**, n° [07-80804](#), RDI 2007, p. 521, obs. G. Roujou de Boubée

B – La construction édiflée en violation des termes de l’autorisation obtenue

26 - Non-respect de l’autorisation - L’article L 480 – 4 du code de l’urbanisme incrimine également « *le fait d’exécuter des travaux mentionnés aux articles L 421-1 à L 421-5 en méconnaissance [...] des prescriptions imposées par un permis de construire, de démolir ou d’aménager ou par la décision prise sur une déclaration préalable* ». Ce texte réprime donc le fait de ne pas respecter les termes de l’autorisation obtenue. L’infraction peut consister dans le non-respect de l’objet principal de l’autorisation (Crim, 11 février 1986 : construction d’un restaurant alors que le permis avait été obtenu pour édifier un immeuble à usage d’habitation ; Crim, 5 janvier 1993, n° [92-83260](#) : construction d’une résidence hôtelière alors que le permis mentionnait un immeuble d’habitation²¹). L’infraction peut également résulter du non-respect d’une prescription spéciale dont était assortie l’autorisation, comme l’obligation de réaliser certains travaux d’équipement ou d’aménagement (Crim, 18 janvier 1983 : non réalisation des aires de stationnement imposées par le permis²²).

II – Les infractions aux règles de fond : la violation directe de la norme d’urbanisme

27 - Distinction des obligations procédurales et des règles de fond - Le Code de l’urbanisme organise à l’article L 160-1 la répression des travaux accomplis en violation des règles de fond d’urbanisme. Ce ne sont donc pas les obligations procédurales relatives aux autorisations, mais la consistance matérielle des travaux réalisés qui est en cause. Il s’agit de sanctionner le non-respect des règles de fond qui gouvernent le type de constructions autorisées à un endroit donné, aussi appelées « servitudes d’urbanisme » : règles de prospect, de hauteur, aspect extérieur des constructions, etc.²³. La répression est, en principe, parfaitement indifférente à l’existence d’une autorisation, puisque l’incrimination concerne à la fois les travaux soumis à autorisation préalable et ceux qui en sont exemptés par le Code de l’urbanisme. La vocation première du texte est d’assurer le respect des règles de fond lorsque les travaux ne sont pas soumis à autorisation préalable (**A**). Mais il s’applique également aux travaux relevant d’un régime d’autorisation, l’infraction n’étant pas couverte du seul fait que

²¹ P. SOLER-COUTEAUX, *Droit de l’urbanisme*, 4^{ème} édition, Dalloz, 2008, N° 1221, p. 568

²² J.B. AUBY, H. PERINET-MARQUET, R. NOGUELLOU, *Droit de l’urbanisme et de la construction*, N° 973, p. 509

²³ Bien que le code de l’urbanisme contienne quelques dispositions de fond, l’essentiel des dispositions de fond opposables aux constructions sont contenues dans le règlement du document d’urbanisme couvrant le territoire concerné. S’agissant du PLU, il s’agit de l’ensemble des dispositions que peut contenir le règlement en vertu de l’article R 123-9

les travaux ont été autorisés. La sévérité de cette solution a conduit le législateur à en tempérer les conséquences lorsque les travaux ont été édifiés conformément à un permis de construire (B).

A – Travaux non-soumis à autorisation préalable

28 - Extension du régime de l'article L 480-4 à la violation des règles de fond -

L'incrimination de base est l'article L 160 – 1 du code de l'urbanisme. Ce dernier dispose que « *en cas d'infractions aux dispositions des projets d'aménagements et des plans d'urbanisme maintenus en vigueur [...] ou aux dispositions des plans d'occupation des sols, des plans locaux d'urbanisme, les articles L 480 – 1 à L 480 – 9 sont applicables, les obligations visées à l'article L 480 – 4 s'entendant également de celles résultant des projets et plans mentionnés ci-dessus* ». L'article L 160 – 1 étend donc le régime de répression des infractions de nature procédurale à la violation des servitudes d'urbanisme. Par sa formulation extrêmement large, l'article L 160 – 1 permet de sanctionner toutes les violations des règles de fond, y compris lorsque les travaux n'étaient pas soumis à autorisation préalable. C'est d'ailleurs sa vocation première. S'agissant des constructions soumises à autorisation préalable, c'est le contrôle administratif qui est censé assurer le respect des règles de fond.

29 - Entorse au principe de légalité criminelle - Ce texte est régulièrement critiqué au regard du principe de *légalité criminelle*²⁴. Ce dernier impose que les infractions pénales soient précisément définies par la loi. Le principe a donc deux aspects : le premier tient à la source formelle du texte d'incrimination, qui doit être un texte législatif ; le second concerne la qualité rédactionnelle du texte d'incrimination, qui doit être assez précis pour ne pas laisser de doute sur le type de comportement susceptible de faire l'objet d'une sanction pénale. Ces deux exigences sont mises à mal par l'incrimination prévue à l'article L 160-1 du Code de l'urbanisme.

Le premier reproche adressé à l'article L160-1 tient à la largesse avec laquelle est défini le comportement incriminé. En droit pénal spécial traditionnel, les agissements susceptibles d'être qualifiés de *vol*, d'*escroquerie*, de *meurtre*, etc. sont définis de manière assez précise

²⁴ Aussi appelé *principe de légalité des délits et des peines*, qui trouve un fondement constitutionnel dans les articles 7 et 8 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789

par le Code pénal²⁵, la jurisprudence n'intervenant que pour préciser les contours du texte, en tenant compte du principe d'interprétation stricte de la loi pénale. Au contraire, l'article 160-1 ne définit pas précisément le comportement fautif, il se contente de renvoyer au Code et aux documents d'urbanisme : toute violation des règles de fond posées par les documents d'urbanisme est assimilée à une infraction pénale. Ce mode d'incrimination par référence porte atteinte au principe de légalité criminelle. Compte tenu de leur technicité, les règles du droit de l'urbanisme ne peuvent être rédigées avec autant de précisions que doivent l'être les incriminations pénales. D'autant plus que les dispositions de nature permissive ne se trouvent nullement exclues du champ d'application de l'infraction (CA Caen, 4 septembre 1995)²⁶.

La seconde critique formulée à l'encontre de l'article L 160-1 tient à ce qu'il porte atteinte à la compétence exclusive du législateur pour édicter les infractions pénales. La légalité criminelle implique que les incriminations pénales soient définies par la loi. En procédant par renvoi vers les documents d'urbanisme, l'article L 160-1 laisse indirectement aux auteurs de ces documents le soin de définir précisément les comportements incriminés. Cette situation insatisfaisante fait dire à Pierre Soler-Couteaux que « *ce texte constitue un dévoiement de la légalité criminelle* »²⁷.

²⁵ Ainsi l'article 221-1 du code pénal précise-t-il t'il que « *L'escroquerie est le fait, soit par l'usage d'un faux nom ou d'une fausse qualité, soit par l'abus d'une qualité vraie, soit par l'emploi de manœuvres frauduleuses, de tromper une personne physique ou morale et de la déterminer ainsi, à son préjudice ou au préjudice d'un tiers, à remettre des fonds, des valeurs ou un bien quelconque, à fournir un service ou à consentir un acte opérant obligation ou décharge.*

²⁶ P. SOLER-COUTEAUX, D. GILLIG, J.P. STREBLER, *Les autorisations d'urbanisme : permis de construire et déclaration préalable*, éditions le moniteur, 2008, p. 333

²⁷ P. SOLER-COUTEAUX, *Droit de l'urbanisme*, op. cit, N ° 1224, p. 569

B – Les constructions conformes à un permis de construire : l’apport du nouvel article L 480-13 du code de l’urbanisme

1 – Principe d’indifférence à l’obtention d’une autorisation d’urbanisme

30 – sévérité de la solution - S’agissant des travaux soumis à autorisation préalable, le respect des règles de fond est en principe assuré par le contrôle administratif préalable. Lors de l’instruction de la demande, l’autorité administrative confronte le projet présenté à la réglementation applicable pour vérifier si les travaux doivent être autorisés ou refusés. Si des travaux autorisés ont donné lieu à une violation des règles de fond, il n’y en principe que deux explications : soit le constructeur n’a pas respecté les termes de l’autorisation délivrée, soit l’autorisation était illégale. Le cas où le constructeur n’a pas respecté le permis ne pose pas de difficultés : la violation de la règle de fond se double alors de l’infraction procédurale de l’article L 480-4 (Crim, 25 janvier 1995, n° [94-81316](#))²⁸. En revanche, la situation est beaucoup plus délicate si la méconnaissance des règles d’urbanisme s’explique par l’illégalité du permis. Cela signifie que l’autorité instructrice a manqué à son devoir de contrôle et commis une erreur en autorisant les travaux. Or le constructeur qui s’est conformé au permis n’est pas couvert par cette autorisation.

Cette solution est particulièrement sévère pour le constructeur qui aura suivi à la lettre les prescriptions de l’autorisation obtenue. Ce dernier peut avoir parfaitement ignoré les vices affectant le permis. Les constructeurs devraient être en droit de revendiquer une « confiance légitime » dans la légalité de l’autorisation donnée par l’administration. Pourtant, le principe de plénitude de juridiction découlant de l’article 111 – 5 du Code pénal²⁹ autorise, en principe, le juge pénal à constater l’irrégularité du permis de construire par rapport aux règles de fond d’urbanisme.

²⁸ SOLER-COUTEAUX, GILLIG, STREBLER, *Les autorisations d’urbanisme, op. cit.*, p. 334)

²⁹ Article 111-5 du Code pénal : « *Les juridictions pénales sont compétentes pour interpréter les actes administratifs, réglementaires ou individuels et pour en apprécier la légalité lorsque, de cet examen, dépend la solution du procès pénal qui leur est soumis* ».

2 – *Intervention du législateur pour sécuriser les constructions édifiées dans le respect d'un permis de construire*

31 - Consécration législative de la tolérance du juge - Le juge pénal s'est toujours montré tolérant à l'égard des constructeurs de bonne foi, limitant les condamnations au cas où l'irrégularité entachant l'autorisation était manifeste (Crim, 19 mars 1957)³⁰ ou lorsque le permis avait été obtenu par fraude. De manière paradoxale, le législateur a consacré en 1976 l'attitude compréhensive des juridictions répressives, en venant limiter leur pouvoir d'appréciation. Apportant une exception notable au principe de plénitude de juridiction, qui autorise le juge pénal à interpréter et apprécier la légalité des actes administratifs, la loi du 31 décembre 1976 a introduit un article L 480 – 13 au code de l'urbanisme.

32 - Ancien article L 480-13 - Dans sa rédaction initiale, l'article L 480-13 disposait que *« lorsqu'une construction a été édifiée conformément à un permis de construire, le propriétaire ne peut être condamné par un tribunal de l'ordre judiciaire 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 ou son illégalité a été constatée par la juridiction administrative. L'action en responsabilité civile se prescrit, en pareil cas, par cinq ans après l'achèvement des travaux »*. Cet article revenait totalement sur le principe de l'article 111 – 5. Le juge pénal, confronté à une autorisation lui paraissant irrégulière, était donc tenu d'opérer un renvoi préjudiciel à la juridiction administrative pour qu'elle statue sur sa légalité. Pierre Soler-Couteaux a souligné l'importance de cette évolution en observant que ce texte *« renverse les solutions traditionnelle et aboutit à ce que le juge administratif tient désormais en l'état le juge pénal »*³¹.

33 - Insécurité tenant à la question préjudicielle - Il reste que l'objectif de sécurisation des constructeurs n'était qu'imparfaitement atteint. Certes le législateur obligeait le juge pénal à renvoyer l'appréciation de légalité du permis de construire à son juge naturel. Mais l'illégalité pouvait encore être constatée par voie de question préjudicielle, longtemps après l'expiration des délais de recours et de retrait de l'autorisation, à l'occasion d'un procès pénal intervenant

³⁰ AUBY J.B, PERINET-MARQUET H., NOGUELLOU R., *Droit de l'urbanisme et de la construction*, op. cit, N° 974, p. 509

³¹ SOLER-COUTEAUX P, *Droit de l'urbanisme*, op. cit, N°1226, p. 571, en référence à la formule traditionnelle selon laquelle *« le criminel tient le civil en état »*

après l'achèvement de la construction. Un constructeur s'étant conformé aux prescriptions de l'autorisation qui lui avait été délivrée, pouvait découvrir *a posteriori* qu'il était en infraction.

34 - Apport de la loi ENL - La loi ENL a réalisé une modification satisfaisante du point de vue de la sécurité des constructeurs. En effet, le nouvel article L 480 – 13 dispose que « *Lorsqu'une construction a été édifiée conformément à un permis de construire : a) 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 publiques que si, préalablement, le permis a été annulé pour excès de pouvoir par la juridiction administrative. L'action en démolition doit être engagée au plus tard dans le délai de deux ans qui suit la décision devenue définitive de la juridiction administrative* ». L'apport majeur de ce texte réside dans la disparition du risque de voir l'illégalité du permis de construire constatée à l'occasion du procès pénal par voie de question préjudicielle. La condamnation ne pourra intervenir que si le permis a été annulé par la juridiction administrative à la suite d'un recours pour excès de pouvoir introduit dans le délai de recours contentieux. Dès lors, les constructeurs se sauront à l'abri dès lors qu'ils auront édifié une construction conforme à un permis de construire qui n'a fait l'objet d'aucun recours.

Renvoi - Nous reviendrons plus en détail sur le régime de cet article, également applicable au contentieux civil de l'urbanisme, à l'occasion de nos développements relatifs à l'action civile en démolition.

Section II : Les sanctions du droit pénal de l'urbanisme

35 - Peines pénales et mesures de restitution - Les sanctions du droit pénal de l'urbanisme sont régies par les articles L 480-4 à L 480-13 du Code de l'urbanisme. Parmi elles, on distingue traditionnellement entre les peines pénales et les mesures de restitutions. Les peines pénales principales et complémentaires sont des mesures purement répressives, qui visent à sanctionner le comportement délictuel des personnes condamnées (**I**). Les mesures de restitution, parfois improprement qualifiées de « peines complémentaires », ne sont pas des sanctions pénales mais des mesures à caractère réel, qui visent à remettre les lieux dans un état conforme à la réglementation d'urbanisme. Pouvant aller jusqu'à la démolition, elles constituent en réalité le risque principal qui pèse sur la construction (**II**).

I – La répression pénale des comportements fautifs

36 - Nous n'évoquerons que très rapidement les peines pénales prévues par le droit de l'urbanisme : elles n'intéressent pas directement la pérennité des constructions, dont le sort se joue surtout dans le cadre des mesures de restitution (infra n° 41). Pour le reste, les peines pénales ne présentent pas d'originalité particulière (**A**), si ce n'est du point de vue des personnes contre qui elles sont susceptibles d'être prononcées (**B**).

A – Les peines pénales

37 - Peines principales - L'article L 480 – 4 prévoit des peines d'amendes comprises entre un minimum de 1200 euros et un montant maximum qui varie selon que l'infraction porte sur une construction nouvelle ou non : 6000 euros par mètre carré de plancher pour une construction nouvelle, 300 000 euros dans les autres cas. L'article L 480 – 4 *in fine* dispose qu' « *en cas de récidive, outre la peine d'amende ainsi définie, un emprisonnement de six mois pourra être prononcé* ».

38 - Peines complémentaires - Aux termes du second alinéa de l'article L 480 – 5, « *le tribunal pourra ordonner la publication de tout ou partie du jugement de condamnation, aux frais du délinquant, dans deux journaux régionaux ou locaux diffusés dans tout le département, ainsi que son affichage dans les lieux qu'il indiquera* ». La juridiction répressive

peut donc ordonner, en complément des peines principales d'amende et d'emprisonnement, que son jugement fasse l'objet d'une publicité. La jurisprudence apprécie avec souplesse le rapport géographique entre le support de publication et les lieux du délit, acceptant notamment les publications dans la presse nationale (Crim, 1^{er} février 1995, n° [94-81735](#))³².

B – Les personnes pénalement responsables

39 - Ensemble extensif - L'article L 480 – 4 dispose en que « *les peines prévues à l'alinéa précédent peuvent être prononcées contre les utilisateurs du sol, les bénéficiaires des travaux, les architectes, les entrepreneurs ou autres personnes responsables de l'exécution desdits travaux* ». L'ensemble des personnes susceptibles d'être poursuivies est donc assez extensif : il englobe à la fois les intervenants à l'acte de construire et les bénéficiaires des travaux.

40 - Les bénéficiaires des travaux – La notion de « bénéficiaires des travaux » englobe la qualité de propriétaire de l'immeuble sous toutes ses formes (Crim, 15 mai 2001, n° [00-86918](#), à propos de porteurs de parts d'une société civile immobilière). Ont également pu être qualifiés de « bénéficiaires des travaux » des titulaires de droits réels (usufruitiers) ou personnels (locataires), voire des personnes exerçant un simple pouvoir de fait sur le bien (Crim, 19 avril 1958 : refus d'exonérer de responsabilité pénale le mari qui avait entrepris des travaux illégaux sur un bien propre de son épouse)³³. La qualification de « bénéficiaire des travaux » suppose également une participation plus ou moins directe aux agissements fautifs : ainsi en est-il du propriétaire-bailleur qui a autorisé les travaux entrepris sans autorisation par son locataire (Crim, 27 octobre 1981), du locataire qui entreprend avec ou sans autorisation du bailleur des travaux en méconnaissance des obligations du droit de l'urbanisme (Crim, 11 juin 1974, n° [73-93172](#)) ou de l'acquéreur de l'immeuble qui poursuit les travaux irréguliers initiés par son vendeur (Crim, 15 mars 1983). En tout état de cause, les juridictions répressives ne peuvent entrer en condamnation sans préciser à quel titre la personne poursuivie peut être regardée comme « bénéficiaire des travaux »³⁴.

41 - Les intervenants à l'acte de construire - L'article L 480 – 4 alinéa 2 rend « *les architectes, les entrepreneurs ou autres personnes responsables de l'exécution desdits*

³² G. ROUJOU DE BOUBEE, *Le risque pénal en droit de l'urbanisme*, RDI 2001, p. 421

³³ Code de l'urbanisme Litec, jurisprudence sous article L 480-4, N°27, p. 460

³⁴ P. SOLER-COUTEAUX., *Droit de l'urbanisme*, op. cit, N° 1234, p. 574

travaux » pénalement responsables de l'infraction. La formule est susceptible de viser tous les intervenants à l'acte de construire. Leur qualité de professionnel de l'immobilier et du bâtiment aggrave leur responsabilité. D'une part, ils ne sauraient prétendre ignorer la législation applicable. Ainsi, un architecte ne saurait se prévaloir d'une erreur de lecture d'un permis de construire (CA Paris, 29 mai 2002). D'autre part, l'intervention de ces professionnels sera bien souvent de nature à faire peser exclusivement sur eux les poursuites, sauf à ce que le maître de l'ouvrage soit lui-même un professionnel de l'immobilier (Crim, 3 mai 1978, n° [77-92020](#), à propos d'un syndic de copropriété)³⁵.

Le code de l'urbanisme définit donc de manière extensive le champ des personnes contre qui peuvent être prononcées les sanctions pénales. Au contraire, seuls les bénéficiaires des travaux peuvent être condamnés à exécuter des mesures de restitution, destinées à remettre l'immeuble en conformité avec la réglementation d'urbanisme.

II – Les mesures de restitution

42 - Destinées à remettre les lieux en conformité avec la réglementation, les mesures de restitution peuvent aller jusqu'à la démolition de la construction irrégulière (**A**). C'est pourquoi leur prononcé est encadré d'un certain nombre de conditions de fond et de procédure (**B**).

A – L'objet et la nature des mesures de restitution

43 - Mise en conformité - L'article L 480-5 prévoit qu'en cas de condamnation pour les infractions prévues aux articles L 160-1 et L 480-4, le tribunal statue, soit sur la mise en conformité des lieux ou des ouvrages avec la règle ou l'autorisation violée, soit sur la démolition en vue du rétablissement des lieux en l'état antérieur. Prononcées en plus des peines pénales, principales ou complémentaires, les mesures de restitution visent donc à faire matériellement disparaître l'objet de l'infraction, afin de remettre les lieux dans l'état antérieur à sa commission.

44 - Mesures à caractère réel - La nature des mesures de restitution a longtemps fait l'objet d'incertitudes jurisprudentielles, l'enjeu étant de déterminer le régime qui leur était

³⁵ Code de l'urbanisme Litec, jurisprudence sous article L 480-4, N°28, p. 461

applicable. La question a été définitivement tranchée par la Chambre criminelle dans un arrêt du 14 novembre 1989 par lequel elle a affirmé qu'il ne s'agit pas de sanctions pénales, mais de mesures à caractère réel, destinées à faire cesser la situation illicite³⁶. Il s'ensuit qu'elles ne peuvent être prononcées à titre principal (Crim, 14 novembre 1989, [88-86595](#)), qu'elles ne sont pas soumises à la prescription de la peine (Crim, 23 novembre 1994, n° [93-81605](#)) ou encore que la partie civile peut la solliciter à titre de réparation (Crim, 24 février 2004, n° [03-84210](#))³⁷. Cela signifie surtout qu'elles suivent le bien en quelques mains qu'il passe et qu'elles peuvent être exécutées alors que le bien a été cédé à un tiers de bonne foi (infra n°111).

B – Le prononcé des mesures de restitution

45 - Pouvoir souverain du juge pénal - Le juge pénal dispose en principe d'un large pouvoir d'appréciation quant au prononcé des mesures de restitution : « - *[la juridiction répressive] apprécie librement l'opportunité d'une semblable mesure ; - elle choisit la mesure, démolition ou mise en conformité, qui lui paraît la plus appropriée ; - elle lui donne l'étendue qu'elle juge opportune. Enfin, ses choix n'ont pas à être motivés* »³⁸. Le juge pénal dispose d'un pouvoir d'appréciation dont ne dispose pas le juge civil, puisque ce dernier est tenu d'ordonner la démolition lorsqu'elle est sollicitée par le plaignant (infra n°100).

46 - Conditions de fond et de procédure - Le pouvoir du juge pénal est encadré par des conditions de procédure et de fond. Sur le plan procédural, il ne peut prononcer une mesure de restitution sans avoir préalablement recueilli les observations du maire ou du fonctionnaire compétent (article L 480-5). Mais il ne s'agit que d'un avis simple : la juridiction répressive n'est pas tenue par l'avis de l'administration³⁹. Sur le fond, le pouvoir du juge répressif est limité par l'existence d'un permis de régularisation. En effet, l'intervention d'un permis de régularisation licite interdit le prononcé d'une mesure de restitution⁴⁰. Cette solution ancienne

³⁶ **Crim, 14 novembre 1999**, n° [88-86595](#), RDI 1990, p. 131, obs. G. Roujou de Boubée

³⁷ P. SOLER-COUTEAUX, *droit de l'urbanisme*, op. cit, N° 1262, p. 584

³⁸ G. ROUJOU DE BOUBEE, *Mesure de restitution : la démolition*, obs. sous Crim, 19 octobre 2004, RDI 2005, p. 125

³⁹ G. ROUJOU DE BOUBEE, *Le risque pénal en droit de l'urbanisme*, RDI 2001, p. 421

⁴⁰ P. CORNILLE, *La délivrance d'un permis tacite de régularisation fait obstacle à la démolition judiciaire de la construction irrégulière*, Construction - Urbanisme n° 11, Novembre 2009, commentaire 138 : « *Tout aussi classique est l'autre règle suivant laquelle la régularisation fait obstacle au prononcé de la peine*

a récemment été confirmée à propos de l'intervention d'un permis tacite de régularisation, nouveauté issue de la loi ENL (Cass. crim., 8 sept. 2009, n° [09-82036](#))⁴¹. La régularisation ultérieure ne fait en revanche pas disparaître l'infraction, de sorte que le prévenu peut toujours se voir condamner, d'une part aux peines pénales principales et complémentaires, d'autre part à acquitter à la partie civile une indemnité propre à réparer le préjudice né de l'infraction (Crim, 15 janvier 2002, n° [01-83284](#))⁴².

Le droit de l'urbanisme dispose d'un arsenal de sanctions énergiques et dissuasives. Cependant, l'effectivité d'une règle ne se mesure pas uniquement à l'aune des moyens existants pour sanctionner sa violation. Il faut encore que les sanctions existantes soient effectivement mises en œuvre. Or il apparaît que la répression en matière d'urbanisme est assez largement inefficace.

complémentaire de démolition. Cette solution remonte à un arrêt rendu par la chambre criminelle de la Cour de cassation le 26 février 1964, confirmé par la chambre criminelle, 10 mai 1983 »

⁴¹ P. CORNILLE, *La délivrance d'un permis tacite de régularisation fait obstacle à la démolition judiciaire de la construction irrégulière*, idem

⁴² P. SOLER-COUTEAUX, *droit de l'urbanisme*, op. cit, N° 1265, p. 585

Chapitre II : L'efficacité relative de la répression

47 - Constat chiffré - De manière volontairement provocante, Hugues Périnet-Marquet s'interrogeait dans un article paru en 1991 sur la question de savoir si le droit de l'urbanisme faisait encore partie de l'Etat de droit⁴³. Cette réflexion s'appuyait sur le constat que le nombre d'infractions recensées et poursuivies était dérisoire : « *A la lecture des chiffres fournis par le ministère, le nombre des infractions constatées demeure ridiculement bas et en courbe descendante : 11 238 procès-verbaux en 1980, 9 434 en 1985, 6 312 en 1992* ». Le constat qu'il faisait il y a maintenant vingt ans semble encore d'actualité, à la lecture des chiffres donnés par la chancellerie. Cette dernière recense en moyenne autour de 1500 infractions donnant lieu à condamnation chaque année⁴⁴.

48 - Tentative d'explication - L'inefficacité de la répression procède de difficultés et de dysfonctionnements qui affectent l'ensemble de la chaîne pénale : constat des infractions, poursuites, condamnation et exécution des jugements. L'explication semble résider dans le manque de moyens et de volonté des autorités. Les condamnations sont rares et souvent clémentes (**Section I**). Lorsque la démolition ordonnée n'est pas volontairement mise en œuvre par la personne condamnée, les pouvoirs publics hésitent à recourir à l'exécution forcée (**Section II**).

Section I : rareté et clémence des condamnations

49 - La répression des infractions, en quelque domaine que ce soit, suppose que les infractions portées à la connaissance des autorités donnent lieu à une condamnation. Or en matière d'urbanisme, le nombre d'infractions officiellement constatées est faible (**I**). De plus, les infractions constatées ne débouchent pas systématiquement sur une sanction dissuasive de la part des autorités judiciaires (**II**).

⁴³ H. PERINET-MARQUET., *L'inefficacité des sanctions du droit de l'urbanisme*, Recueil dalloz 1991, p. 37

⁴⁴ Réponse ministérielle du 18/11/2010, publiée au JO Sénat, p. 3020

I – Faible nombre d’infractions portées à la connaissance des autorités judiciaires

50 - Chiffres « noir » et « gris foncé » - Sans qu’il soit possible de l’évaluer avec précision, le nombre d’infractions effectivement commises sur le territoire est manifestement supérieur à ce qui est officiellement recensé. Sans sombrer dans l’alarmisme, Hugues Périnet-Marquet propose deux séries d’explications, en distinguant le « chiffre noir » des infractions qui restent inconnues des autorités, et le « chiffre gris foncé » des infractions connues des autorités mais qui ne seront jamais officiellement constatées⁴⁵.

51 - Un certain nombre d’infractions restent inconnues des autorités. Dans certains cas, la violation de la règle peut demeurer clandestine : il suffit que les travaux interviennent dans un lieu à l’abri des regards, par exemple dans une propriété isolée en pleine campagne, ou en ville sur une partie de bâtiment invisible de l’extérieur. Mais rares sont ces cas où les travaux peuvent être totalement dissimulés.

Dès lors que les infractions sont visibles, mais non officiellement enregistrées, c’est sur les moyens par lesquelles elles sont habituellement portées à la connaissance des autorités judiciaires qu’il convient de s’interroger. Ils sont au nombre de deux : le procès-verbal de constat dressé par un agent assermenté et la dénonciation.

Les agents assermentés disposent, pour les aider dans leur tâche, d’un droit de visite des constructions en cours, en vertu de l’article L 461-1. Mais leur nombre et leurs moyens ne sont pas illimités, et ils ne pourront souvent que constater les violations les plus manifestes.

Le vecteur de transmission par voie de dénonciation est d’une efficacité variable. Sans que cela soit particulièrement étonnant, les infractions ne sont dénoncées par les particuliers que lorsqu’elles dérangent leurs intérêts. A ce titre, la dénonciation obéit à la même logique que celle qui préside à l’introduction d’un recours contentieux contre l’autorisation délivrée à un voisin. De plus, un certain nombre de français ignorent quels sont les comportements pénalement sanctionnés. Le droit pénal de l’urbanisme est à l’image du droit de l’urbanisme en général : méconnu et mal aimé de ses destinataires comme de ceux qui sont chargés de l’appliquer⁴⁶.

⁴⁵ H. PERINET-MARQUET., *L’inefficacité des sanctions du droit de l’urbanisme*, Recueil dalloz 1991, p. 37

⁴⁶ T. DUPONT, *Les mesures de restitution prononcées par le juge pénal en matière d’urbanisme*, Mémoire CEJU Aix-en-Provence, 2009, publié au GRIDAUH, p. 1

52 – De nombreuses infractions connues des autorités ne donnent jamais lieu à un constat officiel - Pour Hugues Périnet-Marquet, ce chiffre « gris foncé » s’explique par des considérations inhérentes à l’organisation des poursuites. En effet, la constatation des infractions repose sur deux grandes catégories d’agents publics : les officiers ou agents de police judiciaire « généralistes », et les agents ou fonctionnaires de l’Etat et des collectivités territoriales commissionnés et assermentés à cet effet.

Les « généralistes » se préoccupent rarement des infractions d’urbanisme : « *les généralistes de la répression que sont les policiers et les gendarmes sont encore peu sensibilisés – tout comme les autres citoyens – aux infractions d’urbanisme. Ils manifestent dans l’ensemble peu d’empressement pour venir constater de tels comportements, bousculés qu’ils sont par des tâches jugées par la population comme plus urgentes* »⁴⁷.

S’agissant des « spécialistes », les agents de l’Etat sont peu nombreux, de sorte que l’essentiel du travail incombe aux agents assermentés des collectivités territoriales. Bien qu’ils soient plus nombreux et plus aptes, par leur connaissance du territoire dont ils ont la charge, ils semblent qu’ils soient assez peu encouragés par leur hiérarchie : « *Dans les petites communes, certains maires ont tendance à oublier les menues turpitudes urbanistiques d’un concitoyen qui est souvent un ami et toujours un électeur. Dans les grandes communes, des considérations d’opportunité et la peur d’un contentieux obscur et aléatoire aboutissent au même résultat* »⁴⁸.

53 - Statistiques officielles et chiffre réel - La mise en évidence d’un « chiffre noir » et d’un « chiffre gris foncé » permet d’expliquer pourquoi le nombre d’infractions officiellement enregistrées est faible. Bien que le nombre d’infractions effectivement commises soit manifestement supérieur à ce que révèlent les statistiques, toute tentative d’évaluation serait nécessairement hasardeuse. Avec les plus extrêmes précautions, Hugues Périnet-Marquet donnait en 1991 un ordre de grandeur qui serait proche de 100 000 infractions par an.

Ce constat ne doit pas non plus verser dans des excès d’alarmisme. Bon nombre d’infractions n’apparaissent pas parce qu’elles portent sur des travaux d’importance mineure. En un sens,

⁴⁷ H. PERINET-MARQUET, *L’inefficacité des sanctions du droit de l’urbanisme*, op. cit

⁴⁸ H. PERINET-MARQUET, *idem*

ils ne causent pas un trouble important à la société, ce qui reste l'objet fondamental du droit pénal. En revanche, cela porte atteinte à la crédibilité et à l'effectivité de la règle d'urbanisme.

A cela s'ajoute que, même lorsque les infractions sont officiellement constatées, elles ne débouchent que rarement sur des sanctions dissuasives.

II – Clémence des autorités judiciaires

54 - Inertie des autorités judiciaires – L'inefficacité de la répression du droit de l'urbanisme ne s'explique pas uniquement par le faible nombre d'infractions constatées. Elle concerne aussi les autorités judiciaires de poursuite et de jugement. Un nombre important d'infractions constatées ne sont jamais poursuivies, et celles qui font l'objet de poursuites ne débouchent pas systématiquement sur des condamnations convaincantes.

55 - Poursuites non-prioritaires - Sauf la possibilité pour les tiers lésés de mettre en mouvement l'action publique par le dépôt d'une plainte avec constitution de partie civile⁴⁹, les poursuites relèvent de la compétence du Procureur de la République. Il dispose en vertu de l'article 40-1 du Code de procédure pénale du pouvoir d'en apprécier l'opportunité. Force est de constater que la poursuite des infractions d'urbanisme n'est pas la priorité de la politique pénale. Dans une question parlementaire en date du 3 juin 2010, le sénateur Jean-Louis Masson faisait part du découragement des maires face aux infractions d'urbanisme. Il se plaignait de ce que « les *Procureurs de la République refusent en général d'engager des poursuites* » et demandait en conséquence au ministre « *s'il serait possible que les Procureurs de la République aient des instructions pour engager des poursuites pénales systématiques* ». La réponse du ministre évitait soigneusement de se prononcer sur les instructions données par la chancellerie aux Procureurs, et rappelait que ces derniers disposent du pouvoir d'apprécier l'opportunité des poursuites⁵⁰.

⁴⁹ Cette possibilité leur a longtemps été déniée. La chambre criminelle était opposée à l'action civile de simples particuliers – des voisins notamment – considérant que la règle d'urbanisme avait « *pour objet l'intérêt général et non les intérêts des particuliers* ». Elle a opéré un revirement complet de jurisprudence par un arrêt *Henneton* du 17 janvier 1984, dans lequel elle a admis que les règles d'urbanisme tendaient « *également à la protection des particuliers auxquels l'exécution de travaux en méconnaissance des prescriptions légales peut éventuellement causer un préjudice direct et personnel de nature à servir de base à l'action civile devant la juridiction répressive* » (cf. J.B. AUBY, H. PERINET-MARQUET, R. NOGUELLOU, *Droit de l'urbanisme et de la construction*, op. cit., N°984, p. 513)

⁵⁰ Question parlementaire n° [13701](#), publiée au JO Sénat du 03/06/2010

56 - Clémence des condamnations - Au demeurant, lorsque des poursuites sont engagées, les peines prononcées sont rarement lourdes. Les juges correctionnels, comme les autres acteurs de la chaîne pénale, se désintéressent de cette matière dont les infractions sont regardées comme mineures au regard de l'ordre public. Alors que les peines pénales prévues par le code de l'urbanisme sont assez légères, les juges répressifs se montrent extrêmement réticents à ordonner les mesures de restitution, qui constituent l'aspect essentiel du dispositif répressif⁵¹. Rappelons que le juge répressif est souverain en la matière, et qu'il apprécie librement l'opportunité d'ordonner une telle mesure (supra n°45)

Même lorsque qu'une mesure de démolition ou de mise en conformité des lieux est ordonnée, son exécution est loin d'être systématique.

Section II : Inexécution des condamnation à démolir

57 - Exécution volontaire ou forcée - L'efficacité de la répression est aussi compromise par le nombre de jugements ordonnant une mesure de restitution qui ne sont pas exécutés. L'astreinte dont peut être assortie la condamnation ne suffit pas toujours à contraindre la personne condamnée à se conformer au jugement (I), et l'administration hésite à recourir à l'exécution forcée (II).

I – Résistance à l'exécution volontaire

58 - Astreinte - Le code de l'urbanisme permet aux juridictions répressives d'assortir la condamnation ordonnant une mesure de restitution d'une astreinte. Bien connue du droit civil, l'astreinte est un mécanisme qui se situe à mi-chemin entre l'exécution volontaire et l'exécution forcée : il s'agit de contraindre le débiteur d'une obligation de faire à s'exécuter volontairement. Un tel mécanisme a été institué à l'article L 480-7 qui dispose que « *Le tribunal impartit au bénéficiaire des travaux irréguliers (...) un délai pour l'exécution de la mesure de démolition, de mise en conformité ou de réaffectation ; il peut assortir sa décision d'une astreinte de 7,5 à 75 euros par jour de retard* ». Cette astreinte court donc de

⁵¹ H. PERINET-MARQUET, *L'inefficacité des sanctions de l'urbanisme*, op. cit.

l'expiration du délai fixé par le juge pour l'exécution de la mesure jusqu'au jour où elle a été complètement exécutée.

59 - Résistance des personnes condamnées - Des difficultés de recouvrement des astreintes, nées des modifications apportées par l'ordonnance du 20 décembre 2007 relative à la simplification du droit, sont en passe d'être réglées⁵². Il reste que l'astreinte ne suffit pas toujours à obtenir de la personne condamnée qu'elle exécute la mesure de restitution ordonnée. Plusieurs phénomènes permettent d'expliquer cette résistance⁵³, le plus important desquels étant l'occupation effective des lieux par la personne condamnée pour son logement. Le dernier moyen d'obtenir la mise en œuvre de la mesure de restitution est alors l'exécution forcée.

II – Réticence de l'Administration à recourir à l'exécution forcée

60 - Pouvoir d'exécution d'office de l'administration. A l'expiration du délai fixé par le juge pour l'exécution volontaire de la mesure de restitution, l'administration peut procéder à l'exécution d'office. L'article L 480-9 du Code de l'urbanisme dispose que « *Si, à l'expiration du délai fixé par le jugement, la démolition, la mise en conformité ou la remise en état ordonnée n'est pas complètement achevée, le maire ou le fonctionnaire compétent peut faire procéder d'office à tous les travaux nécessaires à l'exécution de la décision de justice aux frais et risques du bénéficiaires des travaux irréguliers* ». L'exécution d'office par l'administration ne saurait être regardée comme une voie de fait (3^e civ, 9 septembre 2009, n° [07-20189](#))⁵⁴, quand bien même elle aurait été entreprise de manière irrégulière : le contentieux des conséquences dommageables de l'exécution d'office relève de la compétence de la juridiction administrative (CAA Lyon, 9 mars 1995, *Crespo*, n° [94LY00558](#))⁵⁵. La seule limite au pouvoir de l'administration réside dans l'obligation qui lui fait, en vertu de l'article

⁵² D. GILLIG, *Les astreintes prononcées par les juridictions répressives en matière d'infractions aux règles d'urbanisme vont enfin pouvoir être à nouveau recouvrées*, Construction – urbanisme, N°3, mars 2010, alerte 21

⁵³ T. DUPONT, *Les mesures de restitution prononcées par le juge pénal en matière d'urbanisme*, op. cit. :

« *Bien souvent, ce dernier ne se montrera pas enclin à y procéder. Plusieurs facteurs très divers peuvent y concourir, tels que l'absence de « connotations morales négatives » de l'infraction, les implications économiques et sociales, ou encore le maintien du profit procuré par la construction irrégulière, la liste n'étant pas exhaustive* »

⁵⁴ D. BAILLEUL, *L'exécution d'office d'une démolition ordonnée par le juge ne peut constituer une voie de fait*, RDI 2009, p. 669

⁵⁵ P. SOLER-COUTEAUX, *Droit de l'urbanisme*, op. cit., N° 1275, p. 588

L 480-9 alinéa 2, d'obtenir un jugement d'expulsion du Tribunal de grande instance lorsque l'expulsion porterait atteinte à des droits acquis par des tiers (acquéreur ou locataire par exemple).

61 - Réticence de l'administration à recourir à l'exécution d'office. L'administration dispose d'un large pouvoir d'appréciation quant à la décision de recourir ou non à l'exécution d'office. Le Conseil d'Etat a fermement affirmé que l'autorité administrative dispose d'un pouvoir discrétionnaire s'agissant de l'exécution d'office des mesures de restitution ordonnée par la juridiction pénale, et qu'elle peut tenir compte de la possibilité de régulariser la construction (CE, 31 mai 1995, *Libert*, n° [135586](#))⁵⁶. La marge d'appréciation reconnue à l'administration s'oppose à ce que les juridictions judiciaires soient compétentes pour connaître des difficultés d'exécution des condamnations. C'est à la juridiction administrative qu'il revient de statuer sur la légalité du comportement de l'administration, et de se prononcer le cas échéant sur la responsabilité de l'état⁵⁷. A ce titre, le maire qui « *a recherché sans relâche une solution au relogement de la famille propriétaire de la construction à démolir, n'a fait preuve dans l'exercice de ses compétences ni de carence ni d'erreur d'appréciation* » ne commet pas de faute susceptible d'engager la responsabilité de l'Etat (CAA Paris, 31 décembre 2001, *Mme de L'Homelle*, n° [98PA02712](#)). Au contraire, engage la responsabilité de l'Etat l'inaction conjuguée du maire et du Préfet pendant plusieurs années, provoquant un trouble dans les conditions d'existence du voisin de la construction irrégulière (CAA Lyon, 8 juillet 2008, *Doix*, n° [06LY02267](#))⁵⁸.

L'ensemble des observations que nous avons formulées à propos de l'efficacité du système répressif montrent que l'engagement d'un procès pénal n'offre aucune certitude aux tiers lésés qui entendent faire cesser le trouble subi du fait d'une construction irrégulière. Pour obtenir réparation, ils auront tout intérêt à se tourner vers la juridiction civile. A condition de

⁵⁶ Réponse ministérielle publiée au JO sénat du 18/11/2010, p. 3020

⁵⁷ Etant précisé que lorsqu'il agit dans le cadre des pouvoirs qui lui sont conférés au titre de la répression des infractions d'urbanisme, le maire agit au nom de l'Etat. C'est donc la responsabilité de l'état qui est susceptible d'être engagée si cette action, entachée d'illégalité, a causé des conséquences dommageables

⁵⁸ T. DUPONT, *Les mesures de restitution prononcées par le juge pénal en matière d'urbanisme*, op. cit, N° 158, p. 82

pouvoir établir qu'ils subissent un préjudice directement lié à la violation d'une servitude d'urbanisme, ils obtiendront du juge civil la mesure de réparation sollicitée.

Titre II : Le risque de démolition dans le contentieux civil de l'urbanisme

62 - Droit de l'urbanisme et droit des tiers - Celui qui se livre à une activité de construction peut être à l'origine du préjudice subi par un tiers, par exemple un voisin dont la propriété souffre un trouble matériel ou une perte d'agrément. Une réparation peut être obtenue devant une juridiction civile s'il est établi que la construction cause un trouble anormal de voisinage ou contrevient à une règle ou une servitude de droit privé. L'obtention d'une autorisation d'urbanisme est à cet égard indifférente : selon la formule consacrée, les autorisations d'urbanisme sont délivrées « sous réserve des droits des tiers » (supra n° 05). Cette situation n'appelle pas plus d'observations dans le cadre de notre étude consacrée, non pas aux constructions édifiées en violation de règles de droit privé, mais à celles qui le sont en méconnaissance du droit de l'urbanisme.

63 - Droit de l'urbanisme et préjudice individuel - La construction à l'origine du préjudice subi par un tiers peut également avoir été édifiée en violation des règles d'urbanisme. La Cour de cassation a longtemps refusé aux particuliers le droit de s'appuyer sur la violation des règles d'urbanisme pour demander la réparation de leur préjudice. Elle considérait que les règles d'urbanisme ayant été édictées dans un but d'intérêt général, les particuliers ne pouvaient s'en prévaloir pour la défense de leur intérêt personnel. Cette position a été abandonnée par un arrêt de la première chambre civile du 9 juin 1959, *SCI Terrasse royale*, par lequel elle a reconnu aux tiers la possibilité de demander la réparation du préjudice subi du fait de la construction édifiée en violation d'une servitude d'urbanisme⁵⁹.

64 - Dès lors, il nous faudra préciser les conditions (**chapitre 1**) et l'issue (**chapitre 2**) de cette action en réparation.

⁵⁹ P. SOLER-COUTEAUX., *Droit de l'urbanisme*, op. cit., N° 1227, p. 595

Chapitre I : Les conditions de l'action civile en réparation

65 - Faute, préjudice, lien de causalité - S'agissant d'une action fondée sur l'article 1382 du Code civil, on retrouve les trois conditions classiques de la responsabilité délictuelle: faute, préjudice et lien de causalité. L'originalité tient au fait que la faute génératrice de responsabilité réside dans la violation d'une servitude d'urbanisme (**Section I**). Le plaignant doit par ailleurs établir que cette violation entretient un lien de causalité avec le préjudice qu'il a subi (**Section II**).

Section I – La faute génératrice de responsabilité civile : la violation d'une servitude d'urbanisme

66 - Le demandeur à l'action civile en responsabilité doit démontrer la faute du constructeur, qui consiste dans la violation d'une servitude d'urbanisme (**I**). Le fait que la construction ait fait l'objet d'une autorisation administrative est indifférent (**II**).

I – Violation d'une servitude d'urbanisme

67 - Violation d'une règle de fond - Le fait générateur de responsabilité est une faute qui réside dans la violation du droit de l'urbanisme. Cependant, il ne peut s'agir de n'importe quel manquement aux règles d'urbanisme : la violation doit concerner une règle de fond, une servitude d'urbanisme, à l'exclusion des règles procédurales⁶⁰. L'action civile ne peut donc se fonder uniquement sur le défaut de permis de construire ou le non-respect du permis⁶¹ (3^e civ, 21 novembre 1974, n° [73-12896](#) ; 3^e civ, 5 juillet 2000, n° [98-18585](#)).

⁶⁰ J.B AUBY, H. PERINET-MARQUET, R. NOGUELLOU, *Droit de l'urbanisme et de la construction*, op cit, N°420, p. 213

⁶¹ Dans un arrêt du 7 octobre 1998 ([96-13562](#)), la 3^e chambre civile avait censuré la Cour d'appel de Montpellier qui avait rejeté la demande en démolition d'un voisin au motif que l'action se fondait non sur la violation d'une règle de fond mais sur la méconnaissance du permis. La Cour de cassation censure la Cour d'appel pour ne pas avoir relevé l'absence de préjudice. La Cour d'Appel s'était pourtant conformée à la jurisprudence de la Cour de Cassation : faute de violation d'une règle de fond, nul besoin de se prononcer sur l'existence d'un préjudice.

La décision de la Cour de cassation était tellement surprenante compte tenu de sa jurisprudence antérieure qu'un commentateur avait cru percevoir un revirement de jurisprudence : « *Si la Cour casse, c'est qu'au contraire elle considère que la non-conformité au permis de construire est susceptible d'être invoquée au soutien d'une demande de démolition [...] C'est là une rupture avec la jurisprudence antérieure qui avait refusé d'accueillir des demandes fondées sur la seule méconnaissance du permis* » (H. FABRE-LUCE, AJDI 1999, p. 537).

(suite de la note en page suivante)

68 - Règle impérative ou permissive - La Cour de cassation a longtemps exigé que la règle de fond dont la violation était invoquée soit suffisamment précise, et notamment qu'elle comporte « une obligation ou une interdiction objectivement définie » (3^e civ, 4 février 1976, *Betuing c. Hurdebourg*, n° [74-13306](#)). Cela excluait notamment les dispositions de nature permissive du règlement national d'urbanisme (3^e civ, 19 juillet 1982, n° [81-12129](#))⁶². Cette jurisprudence était critiquée par une partie de la doctrine, qui considérait qu'elle réduisant largement le champ des règles « dont la méconnaissance pouvait donner lieu à un contentieux civil, dont le périmètre s'était alors trouvé fort réduit, au détriment des tiers lésés »⁶³. Au contraire, Pierre Soler-Couteaux considère que cette jurisprudence se justifiait compte tenu de la nature des règles permissives (leur imprécision place les constructeurs dans une situation incertaine) et de leur nombre, le risque étant grand de voir les tribunaux civils encombrés⁶⁴. La Cour de cassation a abandonné cette solution, et considère désormais qu'une action civile en réparation peut être fondée sur la méconnaissance d'une règle d'urbanisme de nature permissive (3^e civ, 28 mars 2001, *Epoux Christa*, n° [99-13781](#)).

69 - Exclusion des manquements aux obligations procédurales - L'action en responsabilité civile ne peut en revanche s'appuyer sur la violation de dispositions de nature procédurale : le simple fait d'avoir construit sans permis ou de ne pas avoir respecté les termes du permis (3^e civ, 21 novembre 1974, n° [73-12896](#)) ne saurait suffire⁶⁵. Les tiers peuvent en revanche invoquer la violation des prescriptions imposées par l'autorisation d'utilisation du sol délivrée au constructeur, lorsque cette dernière énonce de véritables règles de fond (3^e civ, 20 novembre 1973, n° [72-11749](#)).

Pourtant, la 3^e chambre civile a rappelé sa position traditionnelle dans un arrêt du 5 juillet 2000 ([98-18585](#)) (P. CORNILLE, *Délictuellement coupable d'infraction au POS ?*, Construction – urbanisme 2000, comm. 288). Et un auteur a ultérieurement expliqué l'arrêt de 1998 par le fait que le permis de construire en cause énonçait de véritables règles de fond (SOLER-COUTEAUX P, *Droit de l'urbanisme*, op cit, N° 1280, p. 599)

⁶² P. SOLER-COUTEAUX., *Droit de l'urbanisme*, op cit, N° 1279, p. 599

⁶³ D. MORENO, *Le contentieux judiciaire de l'urbanisme : nouveaux développements*, in Mélanges Morand-Deville, p. 627

⁶⁴ P. SOLER-COUTEAUX., *Une action en démolition peut être fondée sur la violation d'une règle générale d'urbanisme de nature permissive*, RDI 2001, p. 277

⁶⁵ J.B. AUBY, H. PERINET-MARQUET, R. NOGUELLOU, *Droit de l'urbanisme et de la construction*, op. cit., N° 420, p. 213

II – Indifférence de principe à l'existence d'une autorisation d'urbanisme

70 - Rigueur et aménagement du principe - La violation d'une règle de fond n'est pas couverte par l'obtention d'une autorisation d'urbanisme, même devenue définitive (3^e civ, 6 février 1967)⁶⁶. Le principe est le pendant en matière civile des dispositions de l'article L 160-1 du Code de l'urbanisme, qui réprime sur le terrain pénal la violation des règles de fond, que la construction ait été autorisée ou non (supra n°28). Comme en matière pénale, la solution est d'une extrême sévérité pour les constructeurs de bonne foi, qui se sont conformés aux termes de l'autorisation obtenue. C'est pourquoi le législateur a cherché à tempérer la rigueur de cette solution, en introduisant un régime protecteur à l'article L 480-13: le constructeur s'étant conformé au permis de construire ne peut être condamné par une juridiction judiciaire si le permis n'a pas préalablement été annulé par la juridiction administrative (infra n°82).

Section II : Une violation des règles d'urbanisme à l'origine du préjudice subi par le plaignant

71 - Préjudice et lien de causalité - La démonstration de la violation d'une servitude d'urbanisme ne saurait suffire à voir prospérer l'action en réparation : le demandeur doit encore justifier d'un préjudice (**I**) qui trouve directement son origine dans la violation alléguée de la règle d'urbanisme (**II**).

I – Preuve d'un préjudice

72 - Préjudice personnel, actuel et certain - Le plaignant doit établir que la construction édictée en violation d'une servitude d'urbanisme lui cause un préjudice personnel, actuel et certain. La Cour de cassation a jugé qu'un voisin était fondé à se plaindre d'un tel préjudice, alors même qu'il se serait installé postérieurement à l'édification de la construction illicite (3^e civ, 14 mai 1985, Prévot)⁶⁷.

73 - Ressemblance et distinction de l'action en trouble anormaux de voisinage - Bien que le fondement juridique de l'action soit différent, les préjudices invoqués sont souvent du

⁶⁶ P. SOLER-COUTEAUX, D. GILLIG, J.P STREBLER, *Les autorisations d'urbanisme*, op cit, p. 326

⁶⁷ P. SOLER-COUTEAUX, *Droit de l'urbanisme*, op. cit., N° 1284, p. 601

même type que ceux qui pourraient faire l'objet d'une action en trouble de voisinage : perte de vue (3^e civ, 2 juillet 1974, n° [73-10858](#)), perte d'intimité (3^e civ, 17 mars 1976, n° [74-14570](#)), privation d'ensoleillement, ou tout autre trouble de jouissance. Cependant à la différence de l'action en trouble de voisinage, il n'est pas requis du demandeur qu'il en établisse le caractère anormal, puisqu'il s'agit d'une action distincte fondée sur l'article 1382 (3^e civ, 11 février 1998, n° [96-10257](#))⁶⁸.

II – Un préjudice trouvant directement sa source dans l'irrégularité invoquée

74 - Lien de causalité direct entre le préjudice invoqué et la règle d'urbanisme violée -
Pour que l'action en réparation puisse être accueillie, il faut encore que le demandeur démontre que le préjudice qu'il a subi résulte directement de la violation alléguée de la norme d'urbanisme. En d'autres termes, il faut qu'il y ait un rapport direct entre le type de trouble subi et la servitude d'urbanisme en cause. Ainsi dans l'arrêt *Biscarra* du 2 juillet 1974 (n° [73-10858](#)), la troisième chambre civile a jugé qu'il est impossible de s'appuyer sur la violation d'une règle de prospect pour demander la réparation d'une perte de vue en raison de la hauteur de la construction. Les magistrats du quai de l'horloge ont considéré que la « *règle de prospect avait pour objet de limiter, non pas la hauteur de la construction à édifier, mais seulement son recul par rapport au fond voisin (...); qu'elle était destinée à assurer la salubrité et l'ensoleillement de chacun des deux immeubles voisins, mais était étrangère aux questions de vue et de hauteur* »⁶⁹. De même, il a été jugé qu'il n'y a pas de relation directe entre la violation des règles de prospect de l'article R 111-19 du Code de l'urbanisme et le préjudice causé à un voisin par des vues plongeantes sur sa propriété (3^e civ, 3 mars 1981, n° [79-16684](#))⁷⁰.

Dès lors que les trois conditions sont démontrées par le demandeur, l'action peut être accueillie. Le juge peut accorder une réparation en nature ou par équivalent. Sa marge de

⁶⁸ D. MORENO, B. LAMORLETTE., Code de l'urbanisme commenté, Litec, observations sous article L 480-13, p. 477

⁶⁹ P. SOLER-COUTEAUX, *Droit de l'urbanisme*, op. cit., N° 1285, p. 602

⁷⁰ AUBY, PERINET-MARQUET, NOGUELLOU, *Droit de l'urbanisme et de la construction*, op. cit., N° 420, p. 213

manœuvre n'est cependant pas totale : il est lié par les prétentions du demandeur et l'existence d'un permis de construire.

Chapitre II : L'issue de l'action civile en réparation

75 - Régime d'origine prétorienne – L'action civile en réparation du préjudice né de la violation d'une servitude d'urbanisme est d'origine prétorienne. C'est donc la Cour de cassation qui, dans un premier temps, en a défini le régime. Elle a décidé que la réparation pouvait prendre deux formes : une réparation en nature, consistant dans la démolition ou la mise en conformité de la construction illicite, ou une réparation par équivalent par l'allocation de dommages et intérêts.

76 - Encadrement législatif - Le législateur est par la suite intervenu pour sécuriser la situation du propriétaire d'une construction édifiée conformément à un permis de construire. Prenant acte de la sévérité du principe en vertu duquel la violation d'une règle d'urbanisme n'est pas couverte par une autorisation administrative, il a mis en place un régime protecteur qui repose sur les dispositions de l'article L 480-13 du Code de l'urbanisme. S'agissant du régime de l'action civile, il faut donc distinguer selon que la construction a été édifiée ou non conformément à un permis de construire (**Section I**). Si les conditions prévues par les textes sont remplies, le juge civil ordonnera la forme de réparation sollicitée par le plaignant (**Section II**).

Section I : L'incidence de la conformité au permis de construire sur le régime de l'action

77 - Dualité de régime - Ainsi que nous l'avons souligné, la violation d'une règle de fond n'est pas couverte par l'obtention d'une autorisation d'urbanisme. Ce principe est extrêmement sévère pour les constructeurs qui se sont conformés à l'autorisation qui leur a été délivrée. Ils peuvent légitimement penser que la vérification du respect de la réglementation a été assuré dans le cadre de l'instruction de la demande de permis (supra n° 30). C'est pourquoi le législateur est intervenu en 1976, puis en 2006, afin de sécuriser les constructions édifiées conformément à un permis de construire. Il faut donc distinguer le régime de l'action en réparation selon que la construction a été édifiée conformément à un permis de construire (**I**) ou non (**II**).

I – La protection des constructions édifiées conformément à un permis de construire par l'article L 480-13 du Code de l'urbanisme

78 - Sécurisation en deux temps - Sensible à la situation délicate des constructeurs s'étant conformés à un permis de construire, le législateur a introduit en 1976 un article L 480-13 au code de l'urbanisme pour encadrer le pouvoir du juge judiciaire : ce dernier ne pouvait entrer en condamnation qu'à la condition que l'illégalité du permis ait été constatée par la juridiction administrative. L'objectif de sécurisation n'était que partiellement atteint dans la mesure où l'illégalité du permis pouvait être constatée, longtemps après l'écoulement du délai de recours contentieux contre le permis, par voie de question préjudicielle (A). C'est pourquoi le législateur est intervenu en 2006 dans un sens favorable aux constructeurs (B).

A – Situation antérieure à la loi ENL

79 - Ancien article L 480-13 - Le législateur a introduit en 1976 l'article L 480-13 au Code de l'urbanisme, que nous avons déjà évoqué à propos du contentieux pénal de l'urbanisme. Il s'agissait de limiter le pouvoir du juge judiciaire, lorsque la construction en cause avait été édiflée conformément à un permis de construire. En pareil cas, le juge judiciaire ne pouvait entrer en condamnation que si le permis avait été annulé par la juridiction administrative ou si son illégalité était constaté par cette dernière par voie de question préjudicielle. En effet, l'ancien article L 480-13 disposait que : *« Lorsqu'une construction a été édiflée conformément à un permis de construire, le propriétaire ne peut être condamné du fait de la méconnaissance des règles d'urbanisme ou d'une servitude d'utilité publique que si, préalablement, le permis a été annulé pour excès de pouvoir ou son illégalité constatée par la juridiction administrative. L'action en responsabilité se prescrit en pareil cas par 5 ans »*.

80 - Insécurité juridique - La sécurisation des constructeurs était l'objectif avoué du législateur lors de l'introduction de cette disposition dans le Code de l'urbanisme, mais il n'était que très imparfaitement atteint. En effet, l'apport essentiel de ce texte consistait à confier l'appréciation de la légalité du permis de construire au juge administratif. Mais l'insécurité juridique était encore importante, puisque l'illégalité du permis pouvait encore être constatée à l'occasion d'un litige devant une juridiction judiciaire, par voie de question préjudicielle. Ainsi, dans les 5 ans qui suivait l'achèvement de la construction, et alors même que le permis de construire était devenu définitif et que les travaux avaient donné lieu à un certificat de conformité, un tiers lésé par la construction pouvait encore saisir le juge civil et

exciper de la légalité du permis de construire. Dans l'hypothèse où la juridiction administrative, saisie par voie préjudicielle concluait à l'illégalité du permis, le juge civil avait alors tout loisir pour ordonner la démolition, dès lors que toutes les conditions de l'article 1382 du Code civil étaient remplies⁷¹.

81 - Situation insatisfaisante - Cette insécurité juridique était bien connue des spécialistes de la matière. Voici comme elle était décrite par Philippe Billet, professeur de droit public à l'Université de Bourgogne, de manière très pragmatique : « *Ayant attendu que son permis de construire devienne définitif, après expiration du délai de recours ou des contentieux engagés se finissant à son avantage, le bénéficiaire du permis de construire entreprend de construire, sûr de son bon droit. Or, une fois la construction achevée, il peut voir son autorisation remise en cause par voie d'exception, dans le cadre d'une action civile ayant pour objectif sinon la démolition de l'ouvrage, du moins la mise en conformité avec des règles dont le manquement a préalablement été constaté par le juge administratif* »⁷². L'action civile apparaissait donc comme une voie détournée pour remettre en cause l'autorisation avec, pour conséquence, la remise en cause de la construction.

B – Situation issue de la loi ENL

82 - Nouvel article L 480-13 - La réécriture de l'article L 480-13 par la loi Engagement national pour le logement a amené une évolution importante afin de sécuriser les constructions existantes. Il convient d'étudier son champ d'application (1) et son régime (2).

1 – Champ d'application du texte : notion de « construction édifiée conformément à un permis de construire »

83 - Conformité et permis de construire - Comme nous l'avons évoqué dans le cadre des développements consacrés au contentieux pénal de l'urbanisme, l'application du régime protecteur de l'article L 480-13 du Code de l'urbanisme est conditionnée par la conformité des travaux réalisés au permis de construire. L'appréciation de cette conformité est donc

⁷¹ N. ROUSSEAU, *Qu'est-ce qu'un ouvrage conforme au permis de construire au sens de l'article L 480-13 du Code de l'urbanisme*, Construction-urbanisme, novembre 2005

⁷² BILLET P., *La loi engagement national pour le logement et le droit de l'urbanisme*, La semaine juridique Administrations et collectivités territoriales, n°5, 29 janvier 2007, p. 7

décisive : soit les travaux sont conformes, et le juge civil ne pourra pas ordonner la démolition si le permis n'a pas préalablement été annulé par la juridiction administrative ; soit les travaux n'ont pas été exécutés en conformité avec le permis et le juge judiciaire peut alors lui-même constater l'illégalité du permis pour condamner le propriétaire.

84 - Appréciation de la conformité - Les conditions dans lesquelles le juge civil peut se prononcer sur la conformité des travaux ont été précisées par la Cour de cassation, dans un sens globalement favorable au constructeur et à la conformité des travaux :

- Elle a ainsi jugé que le juge civil pouvait toujours conclure à la conformité des travaux, notamment en présence d'un certificat de conformité : le juge civil peut valablement constater la conformité des travaux au permis et aux règles d'urbanisme, au vu du certificat de conformité, ce faisant il ne procède à aucune appréciation de la légalité du permis (3^e civ, 8 juin 2004, n° [02-20906](#)). La délivrance d'un certificat de conformité entraîne une forme de présomption de régularité de la construction. En l'absence d'éléments sérieux permettant de douter de la conformité des travaux, le juge civil peut valablement apprécier la situation dans le sens de la régularité⁷³.

- Au contraire, le juge civil ne peut pas conclure à l'inobservation du permis lorsqu'un certificat de conformité a été délivré. La troisième chambre civile de la Cour de cassation a en effet jugé dans un arrêt rendu le 14 septembre 2005 (n° [03-20857](#)) « *qu'en statuant ainsi, alors qu'elle avait constaté que les permis de construire n'avaient pas été annulés et qu'un certificat de conformité des travaux avec ces permis avait été délivré à M. Gerdy, la cour d'appel, qui a excédé ses pouvoirs, a violé les textes susvisés* ».

Cette jurisprudence a été diversement accueillie par les commentateurs. Un auteur a souligné qu'elle était emprunte de logique : « *Elle permet d'unifier l'analyse de la conformité aux autorisations d'urbanisme (...) Il n'est pas cohérent que le juge judiciaire puisse adopter une analyse de la conformité différente de celle de l'administration lorsque celle-ci est*

⁷³ TREBULLE F.G., *Caractère normal de la privation de vue résultant de la construction au sein d'un lotissement*, obs. sous 3^e cv, 8 juin 2004, RDI 2004, p. 347

intervenue »⁷⁴. Au contraire, un praticien a estimé qu'une telle limitation du pouvoir d'appréciation du juge judiciaire ne se justifiait pas : « *Cette jurisprudence est donc fort discutable, et crée une rupture par rapport à celle, plus classique, consistant à tenter d'étendre au maximum la compétence du juge judiciaire en matière de non-conformité du permis. La lettre de l'article L. 480-13 du Code de l'urbanisme ne nous semble pas respectée. Celui-ci donne au juge judiciaire un pouvoir d'appréciation pour déterminer si des travaux ont été réalisés conformément ou non à un permis de construire* »⁷⁵.

85 - Avenir de la jurisprudence après la réforme du régime de l'achèvement des travaux ? - Il est en revanche permis de s'interroger sur l'avenir de cette jurisprudence après la loi ENL. La loi réforme également le régime de l'achèvement des travaux puisqu'elle supprime le certificat de conformité. L'achèvement des travaux ne donnera plus lieu à un contrôle administratif. L'attestation du respect des normes d'urbanisme et du permis de construire repose désormais sur un système déclaratif. La conformité ne s'établira que de manière tacite si l'administration ne fait pas opposition à la déclaration d'achèvement de travaux⁷⁶. La Cour de cassation maintiendra-t-elle sa jurisprudence sous l'empire de ce nouveau système de conformité tacite ?⁷⁷

86 - Limitation aux seuls travaux autorisés par un permis de construire - La Cour de cassation a également précisé le champ d'application du régime protecteur de l'article L 480-13 du Code de l'urbanisme s'agissant du type d'autorisation délivrée au constructeur. Les dispositions de cet article ne faisant référence qu'aux « constructions édifiées conformément à un permis de construire », elle a jugé qu'il n'était pas applicable à des travaux qui relevaient d'un autre régime d'autorisation. Cet article visant expressément le permis de construire, il est écarté pour d'autres autorisations telles que le permis d'aménager ou la déclaration de travaux (3^e civ, 2 octobre 1996, n° [92-13724](#)).

⁷⁴ TREBULLE F.G, *Environnement et construction « troublante » : précisions sur les contours de l'action en démolition*, RDI 2006, p. 276

⁷⁵ N. ROUSSEAU, *Qu'est-ce qu'une construction conforme à un permis de construire au sens de l'article L 480-13 du Code de l'urbanisme*, Construction-urbanisme, n°11, novembre 2005, comm. 256

⁷⁶ F.C. BERNARD, P. DURAND, *Le nouveau régime des autorisations d'urbanisme*, Editions le Moniteur, Paris, 2007, p. 178

⁷⁷ O. HERRNBERGER, *Le sort des constructions illégales après la loi ENL*, La semaine juridique notariale et immobilière, N°19, 11 mai 2007, 1172

2 – *Le régime : l'obligation d'annulation préalable du permis par la juridiction administrative : incidence des nouvelles règles de recours issues de la loi ENL*

87 - Nouvel article L 480-13 - Le nouvel article L 480-13 dispose que : « *Lorsqu'une construction a été édifiée conformément à un permis de construire :*

a) 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 publiques que si, préalablement, le permis a été annulé pour excès de pouvoir par la juridiction administrative. L'action en démolition doit être engagée au plus tard dans le délai de deux ans qui suit la décision devenue définitive de la juridiction administrative ».

b) 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 ».

88 - Apport de la loi ENL - L'apport principal du nouvel article L 480-13 réside dans l'impossibilité pour le juge judiciaire d'ordonner la démolition si le permis n'a pas préalablement été annulé par la juridiction administrative. L'illégalité constatée par voie de question préjudicielle ne peut plus donner lieu qu'à l'octroi de dommages et intérêts. S'ils veulent obtenir la démolition, les tiers devront nécessairement avoir intenté un recours pour excès de pouvoir contre le permis dans le délai de recours contentieux.

89 - Purge du recours des tiers - Aujourd'hui comme hier, les constructeurs prudents attendront que le permis soit devenu définitif pour démarrer la construction. Mais l'insécurité qui résultait de la voie préjudicielle ayant disparu, les propriétaires se sauront véritablement protégés une fois purgé le recours des tiers. Encore faut-il que cette purge ne fasse l'objet d'aucune incertitude. A ce propos, il paraît pertinent de mentionner l'apport de la loi ENL à la sécurisation des autorisations d'urbanisme en rappelant rapidement les nouvelles règles de recours.

90 - Sécurisation des autorisations d'urbanisme par la loi ENL - Le décret du 5 janvier 2007 a introduit en droit positif deux recommandations formulées par le rapport Pelletier⁷⁸, qui a pour une large part inspiré la réforme de 2005-2007. La première modification concerne le point de départ du délai de recours contentieux des tiers contre l'autorisation délivrée au pétitionnaire. La seconde évolution consiste à créer une date butoir après laquelle aucun recours ne peut plus être intenté, même en l'absence des formalités nécessaires pour faire partir les délais de recours.

91 - Clarification du point de départ du délai de recours - Dans le régime antérieur, le départ du délai de recours contentieux contre les autorisations d'urbanisme était conditionné par la règle dite du « double – affichage ». En effet, en application de l'ancien article R 490 – 7 du Code de l'urbanisme, l'autorisation devait être affichée à la fois sur le terrain et en Mairie. Il s'ensuivait que le délai de recours contentieux courait à compter de la plus tardive des deux dates, entre le premier jour d'une période continue d'affichage de deux mois sur le terrain et le premier jour d'un affichage de deux mois en mairie. Cette règle avait pour inconvénient de rendre le bénéficiaire du permis tributaire de la diligence de l'administration. S'il pouvait veiller de son côté à procéder à la formalité d'affichage sur son terrain, il n'avait aucune prise sur l'affichage en mairie. Or les services municipaux pouvaient tarder, voire omettre de procéder à cette formalité d'affichage, ou bien encore ne pas en constituer la preuve⁷⁹. Cette situation fut dénoncée dans le rapport Pelletier qui soulignait que « *le bénéficiaire de l'autorisation, s'il maîtrise l'affichage sur le terrain, n'a aucune possibilité de faire respecter l'obligation d'affichage en mairie* » et que « *le système actuel ne leur permettait pas de savoir avec certitude la date à laquelle ils pouvaient considérer que l'autorisation obtenue ne pouvait plus faire l'objet d'une contestation par les tiers* »⁸⁰.

Le législateur a tenu compte des critiques formulées à l'encontre de l'insécurité engendrée par cette règle. S'il a maintenu le principe du double affichage sur le terrain et en mairie, seul le premier importe pour le point de départ du délai de recours contentieux. En effet, le nouvel article R 600 – 2 du Code de l'urbanisme dispose que « *le délai de recours contentieux à l'encontre d'une décision de non-opposition à une déclaration préalable ou d'un permis de*

⁷⁸ [Propositions pour une meilleure sécurité juridique des autorisations d'urbanisme](#), rapport remis au garde des sceaux par le groupe de travail présidé par Philippe Pelletier, janvier 2005

⁷⁹ F.C. BERNARD, P. DURAND, *Le nouveau régime des autorisations d'urbanisme*, op. cit. , p. 212

⁸⁰ *Propositions pour une meilleure sécurité juridique des autorisations d'urbanisme*, p. 45

construire, d'aménager ou de démolir court à l'égard des tiers à compter du premier jour d'une période continue de deux mois d'affichage sur le terrain ». La référence à l'affichage en Mairie est donc supprimée s'agissant du point de départ du délai de recours contentieux.

Il s'agit là d'une amélioration notable de la situation des constructeurs. En pratique, il leur sera nécessaire de se constituer la preuve de l'observation de la formalité d'affichage pendant une période continue de deux mois. Les praticiens conseillent souvent de faire constater l'affichage par huissier. Dans le cadre de litiges, les juridictions administratives ont pu admettre la validité des constatations faites par des agents communaux (CAA Nancy, 16 mai 2002, *Mr et Mme Magden*, n° [98NC02022](#)). A défaut de preuve préconstituée, le juge pourra se prononcer sur les conditions de l'affichage sur la base d'attestations et de témoignages (CE, 2 juillet 1980, *Mr Vergnes*)⁸¹.

92 - Instauration d'un délai de recours butoir après l'achèvement des travaux – Sous l'empire du droit antérieur à 2006, l'insécurité consécutive à la règle dite du « double-affichage » était d'autant plus grande qu'il n'existait aucun délai butoir à l'exercice d'un recours contentieux contre le permis. Dès lors que lors que le permis n'avait pas été affiché ou que la preuve de cet affichage ne pouvait être rapportée, le bénéficiaire de l'autorisation se trouvait indéfiniment exposé à un risque de contentieux. La règle était d'autant plus sévère que le titulaire de l'autorisation n'avait aucune prise sur l'affichage réalisé par l'administration.

La commission Pelletier avait mis en évidence les problèmes posés par cette règle : « *Le groupe de travail a également été sensible au fait que, plusieurs années après la mise en œuvre de l'autorisation, par exemple au moment d'une revente, il est parfois impossible d'apporter la preuve d'un affichage régulier, ce qui autorise un tiers à contester, sans délai, le permis* ». C'est pourquoi le rapport suggérait de « *rendre impossible, passé un certain délai, tout recours en annulation contre un permis de construire dont la preuve de la régularité de l'affichage ne peut pas être rapportée* ».

La loi ENL a suivi les recommandations du rapport Pelletier en instaurant un article R 600-3 au Code de l'urbanisme qui dispose que « *aucune action en vue de l'annulation d'un permis*

⁸¹ P. SOLER-COUTEAUX, D. GILLIG, J.P STREBLER, *Les autorisations d'urbanisme : permis de construire et déclaration de travaux*, Editions Le Moniteur, Paris, 2008, p. 261

de construire ou d'aménager ou d'une décision de non-opposition à une déclaration préalable n'est recevable à l'expiration d'un délai d'un an à compter de l'achèvement de la construction ou de l'aménagement ».

3 – Attitude des constructeurs en cas d'introduction d'un recours

93 – retour de l'incertitude - Les nouvelles règles applicables aux délais de recours contentieux sont de nature à sécuriser la situation des constructeurs ayant obtenu un permis de construire : elles doivent leur permettre de connaître avec plus de certitude le moment où le permis peut être considéré comme purgé du recours des tiers. La situation devient plus incertaine lorsqu'un recours pour excès de pouvoir a effectivement été introduit dans le délai de recours contentieux. Dès lors, de deux choses l'une :

94 – Couteuse sécurité - Les constructeurs peuvent faire le choix de la sécurité et attendre la décision définitive de la juridiction administrative avant de commencer les travaux. On observera simplement que prudence est économiquement coûteuse. La survenance d'un retrait ou d'un recours entraînera alors bien souvent l'abandon du projet. Compte tenu des délais de jugement devant les juridictions administratives, l'issue d'un recours pour excès de pouvoir contre l'autorisation ou contre la décision de retrait pourrait n'être connue que des mois voire des années après⁸². « *Aménageurs, promoteurs et investisseurs disent avant tout leur désarroi face à des autorisations obtenues mais différées dans leur mise en œuvre par des contentieux dont le temps de traitement est souvent incompatible avec celui de l'activité économique* », lisait-on dans le rapport élaboré par le groupe de travail présidé par Me Philippe Pelletier⁸³.

95 – Prise de risque - Les constructeurs peuvent au contraire décider de courir le risque d'engager les travaux sans connaître l'issue du recours intenté devant la juridiction administrative. Mais alors ils s'exposeront à une condamnation en cas d'annulation ultérieure du permis : ils se retrouveront dans la même situation que les constructeurs qui ne bénéficient pas de la protection de l'article L 480-13 du Code de l'urbanisme. Le juge civil aura alors

⁸² La durée moyenne des procédures devant la juridiction administrative est de sept mois à deux ans et demi devant le Tribunal administratif, un à 2 ans et demi devant la Cour administrative d'appel, et un an devant le Conseil d'état. Source : Conseil d'état/ Démarches et procédures : <http://www.conseil-etat.fr/cde/fr/demarches-et-procedures/>

⁸³ *Propositions pour une meilleure sécurité juridique des autorisations d'urbanisme*, op. cit.

toute latitude pour constater que la violation d'une servitude d'urbanisme a causé préjudice à un tiers et d'ordonner une mesure de réparation.

II – Les constructions ne bénéficiant pas du régime de protection de l'article L 480-13 du Code de l'urbanisme

96 - Constructions concernées - Le champ d'application de la disposition protectrice de l'article L 480-13 est limité à la notion de « construction édifiée conformément à un permis de construire » que nous avons précisé (supra n°83). Par conséquent, une construction ne bénéficie pas de la protection conférée par l'article L 480-13 lorsqu'elle a été édifiée sans aucun permis de construire, lorsque la construction n'a pas respecté les termes du permis de construire, ou lorsque l'autorisation obtenue n'est pas un permis de construire mais une déclaration de travaux : la Cour de cassation a une interprétation restrictive (mais littérale) de l'article L 480-13 et considère qu'il ne s'applique qu'au permis de construire, à l'exclusion des travaux soumis au régime de la déclaration préalable (3^e civ, 2 octobre 1996, *Lhuillery*, n° [92-13724](#))⁸⁴.

97 - Régime – L'action est alors soumise au régime de droit commun de l'action en responsabilité délictuelle. Antérieurement à la loi du 17 juin 2008 *portant réforme de la prescription en matière civile*, l'action pouvait être engagée dans un délai de 10 ans à compter de la manifestation du dommage ou de son aggravation (ancien article 2270-1 du Code civil). La loi du 17 juin 2008 a unifié les délais de prescription en matière délictuelle et contractuelle, de sorte que l'action se trouve désormais soumise au délai de prescription quinquennal de droit commun de l'article 2224. Sur le plan processuel, le juge judiciaire peut constater lui-même la violation de la règle d'urbanisme et statuer sur la réparation, sans être tenu de consulter préalablement le juge administratif.

⁸⁴ P. SOLER-COUTEAUX, D. GILLIG, J.P. STREBLER, *Les autorisations d'urbanisme*, op cit, p. 327

Section II : Les mesures de réparation ordonnées par le juge civil

98 - Si les conditions de l'action en responsabilité sont réunies, le juge civil devra ordonner la mesure de réparation sollicitée par le demandeur (**I**). Le prononcé de cette mesure ouvre un droit pour le tiers lésé, et cette dernière peut, le cas échéant, être exécutée d'office (**II**).

I – Le prononcé des mesures de réparation

99 - Forme de la réparation - La réparation du préjudice subi par le tiers peut prendre deux formes : il peut s'agir d'une réparation en nature, constituée par la mise en conformité ou la démolition de la construction illicite, ou d'une réparation par équivalent par l'octroi de dommages et intérêts.

100 - Obligation d'ordonner la démolition lorsqu'elle est sollicitée par le plaignant – Contrairement aux juges correctionnels (supra n°45), les juges du fond en matière civile n'ont pas le pouvoir apprécier l'opportunité de la démolition. La jurisprudence de la troisième chambre civile de la Cour de cassation est sans ambiguïté depuis l'arrêt *Cliquet* du 1^{er} mars 1965: le juge civil doit prononcer la mesure de démolition lorsqu'elle est sollicitée par le tiers lésé par la construction et qu'elle permet de réparer le préjudice subi par celui-ci : « *Ayant reconnu la réalité de l'infraction au plan d'urbanisme, et la possibilité d'exécution de la condamnation en nature sollicitée, la Cour d'appel, en refusant de prononcer celle-ci parce qu'elle présentait des « inconvénients disproportionnés avec le but à atteindre » a violé l'article 1143 du Code civil* » (1^e civ, 1^{er} mars 1965, n° [63-11572](#)). Cette jurisprudence, confirmée par la suite (1^e civ, [6 février 1967](#) ; 3^e civ, 7 juin 1979, n° [78-10427](#) ; 3^e civ, 7 octobre 1998, n° [96-13562](#)), est régulièrement critiquée : d'une part, pour la référence malheureuse à l'article 1143 du Code civil, relatif à la responsabilité contractuelle dont il n'est pas question ici ; d'autre part, pour la sévérité de cette solution qui peut conduire à une disproportion entre le but à atteindre et les inconvénients de la condamnation⁸⁵.

Le fait que la Cour de cassation soit ponctuellement amenée à rappeler le principe témoigne de la dissidence de certains juges de fond. Ces derniers se montrent souvent réticents à

⁸⁵ P. SOULER-COUTEAUX, *Droit de l'urbanisme*, op. cit., N° 1288, p. 606

prononcer la démolition, cette mesure draconienne pouvant s'avérer économiquement et socialement désastreuse. Mais les magistrats de la Haute Juridiction censurent systématiquement les Cours d'appel ayant refusé d'ordonner la démolition sollicitée en raison des inconvénients sociaux de la mesure (faibles ressources des personnes condamnées, nombre de famille à reloger, etc.)⁸⁶.

101 - Exceptions - L'obligation d'accorder la réparation en nature sollicitée ne connaît que deux limites. La première réside dans l'impossibilité d'exécution de la mesure. Cependant, la Cour de cassation se montre très rigoureuse lorsqu'il s'agit d'apprécier les raisons qui rendent l'exécution impossible : elle rejette notamment tous les arguments qui reposent sur les inconvénients sociaux (3^e civ, 30 sept 1998, n° [96-19771](#)). La seconde limite au prononcé d'une mesure de réparation en nature a trait à la modification de la réglementation d'urbanisme, rendant licite la construction litigieuse (3^{ème} civ, 25 novembre 1998, n° [97-10148](#): modification de la réglementation intervenue postérieurement à l'infraction rendant licite la construction litigieuse)⁸⁷.

II – Le droit à l'exécution de la mesure de démolition

102 - Droit à l'exécution de la décision de justice - La mesure de démolition prononcée vise à réparer le préjudice subi par le demandeur. Ce dernier est donc fondé à demander son exécution. La Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) garantit d'ailleurs le droit à ce qu'une démolition ordonnée soit exécutée. De jurisprudence constante, elle considère que le droit au procès équitable inclut le droit à l'exécution des décisions de justice (CEDH, 1997, *Hornsby c/ Grèce*, n° [18357/91](#)). Elle a fait application de ce principe à l'exécution des jugements de démolition dans l'affaire *Kyrtatos c/ Grèce* (CEDH, 22 mai 2003, n° [41666/98](#))⁸⁸.

⁸⁶ **3^e civ, 30 septembre 1998**, n° [96-19771](#): « Attendu que pour rejeter la demande, l'arrêt retient que le préjudice causé à Mr Y [...] est dû à l'existence même de cette construction, et que la démolition de cette dernière entraînerait de grave inconvénients sociaux ; Qu'en statuant ainsi alors qu'elle avait relevé que le permis autorisant la construction avait été annulé pour illégalité [...], la cour d'appel a violé le texte susvisé ».

⁸⁷ P. SOLER-COUTEAUX, *Droit de l'urbanisme*, op. cit., N° 1289, p. 606

⁸⁸ F. HAUMONT, *Inexécution des jugements ordonnant la démolition de construction : quelques perspectives en matière d'infraction d'urbanisme*, Recueil Dalloz 2003, p. 2270.

103 - Mesures conservatoires - De manière préventive, le plaignant peut, concomitamment à son action au fond en démolition, demander au juge civil des référés de prescrire toutes mesures conservatoires, afin de faire cesser un trouble manifestement illicite (3^e civ, 20 octobre 1976, n° [75-11905](#)). En effet, la réalisation d'une construction illégale constitue un trouble manifestement illicite au sens de l'article 809 du code de procédure civile. Lorsque la construction en cause est édiflée conformément à un permis de construire, le juge civil des référés est lié par les dispositions de l'article L 480-13 du code de l'urbanisme. Cependant, il peut ordonner la suspension des travaux dès l'annulation du permis de construire par le tribunal administratif, alors même que son jugement serait frappé d'appel (3^e civ, 13 juillet 1999, n° [96-19057](#)). Le juge des référés peut assortir sa décision d'une astreinte qui sera liquidée par le juge de l'exécution (CA Rennes, 27 mars 2009, OPH Rennes métropole)⁸⁹.

104 - Mesure à caractère réel - Comme en matière pénale, l'obligation de démolir qui découle du jugement présente un caractère réel. Elle est attachée à l'immeuble et se transmet aux acquéreurs successifs. L'action peut d'ailleurs être exercée directement contre l'acquéreur⁹⁰ puisque qu'elle vise le propriétaire et non uniquement le constructeur⁹¹. Dès lors que l'immeuble irrégulier demeure dans le commerce juridique, il est absolument nécessaire que les acquéreurs soient informés, à l'occasion de la vente, du risque encouru. D'autant plus que s'ajoutent, au risque de démolition, un ensemble de contraintes administratives qui viennent limiter les prérogatives du propriétaire du bien.

⁸⁹ O. CHAMBORD, J.F. ROUHAUD, *La poursuite des travaux après l'annulation du permis de construire : quelles conséquences pratiques ?*, Construction - Urbanisme n° 7, Juillet 2009, comm. 101

⁹⁰ O. HERNBERGER, *Le sort des constructions illégales après la loi ENL*, La semaine juridique notariale et immobilière, mai 2007, p. 1172

⁹¹ Ce qui pourrait se discuter en toute orthodoxie juridique, puisqu'il s'agit d'une responsabilité délictuelle pour faute fondée sur l'article 1382.

DEUXIEME PARTIE : L'UTILISATION DES CONSTRUCTIONS ILLEGALES

105 - Commerce juridique - Il existe un paradoxe assez saisissant entre la situation administrative du bien et son statut du point de vue du droit civil. Son propriétaire dispose en principe de l'ensemble des prérogatives qui sont attachées à son droit : il peut user, jouir et surtout disposer de son bien. En effet, la circonstance que l'immeuble est irrégulier au regard de la réglementation d'urbanisme n'a pas pour effet de frapper le bien d'inaliénabilité⁹² : « *les infractions éventuellement commises à la législation sur l'urbanisme ne pouvaient, par elles-mêmes, ni frapper l'immeuble d'une inaliénabilité légale, ni entraîner la nullité des conventions dont cet immeuble est l'objet* » (3^{ème} civ, 15 juin 1982, n° [81-10509](#)). En d'autres termes, le bien demeure dans le commerce juridique.

106 - Risque encouru par l'acquéreur - Le maintien des prérogatives attachées au droit de propriété contraste avec les conséquences potentielles de l'irrégularité du bien. Le risque de voir la pérennité de la construction remise en cause à l'issue d'un contentieux judiciaire se transmet à l'acquéreur. Aussi, il est absolument fondamental de sécuriser la transaction emportant la vente d'un immeuble irrégulièrement édifié. L'acquéreur doit être informé du risque encouru, et il peut se retourner contre ceux qui ont manqué à cette obligation (**Titre I**).

107 - Contraintes administratives pesant sur le propriétaire - L'information de l'acquéreur est d'autant plus importante que s'ajoutent, en plus des risques pesant sur la pérennité de la construction, une série de contraintes administratives qui viennent, en pratique, limiter la possibilité pour le propriétaire d'user et de jouir librement de son bien (**Titre II**).

⁹² S. PERIGNON, *La vente de l'immeuble illégalement édifié*, Répertoire Defresnois 1991, 1^{ère} partie, N° 35 001

Titre I : Les conséquences du maintien du bien dans le commerce juridique

108 - La situation de l'acquéreur d'un immeuble irrégulier est pour le moins inconfortable : un certain nombre des sanctions susceptibles de frapper les constructions illicites présentent un caractère réel, de sorte qu'elles suivent le bien en quelques mains qu'il passe (**Chapitre I**). Il est donc indispensable que l'acquéreur soit informé du risque encouru, et qu'il puisse, le cas échéant, se retourner contre le vendeur ou le notaire ayant concouru à l'opération (**Chapitre II**).

Chapitre I : Les risques pesant sur l'acquéreur d'un immeuble irrégulier

109 - La vente de l'immeuble irrégulier ne fait pas obstacle à la mise en œuvre des sanctions civiles, pénales et administratives, dont il est susceptible de faire l'objet (**Section I**). Cette situation est d'autant plus dangereuse qu'il n'existe pas de système de publicité des procès-verbaux d'infraction et des jugements (**Section II**).

Section I : Le transfert des risques à l'acquéreur

110 - Risque de contentieux civil - L'acquéreur se trouve en premier lieu pleinement exposé au risque de contentieux civil. La mesure de démolition ordonnée par le juge civil présente un caractère réel et peut être exécutée nonobstant la cession de l'immeuble à un tiers. L'action civile peut d'ailleurs être exercée directement contre l'acquéreur⁹³, puisque qu'elle vise le propriétaire du bien et non le constructeur⁹⁴ (supra n° 104). La prescription de l'action civile dépend de l'existence d'un permis de construire : si le vendeur avait édifié le bâtiment conformément à un permis de construire, l'action civile ne peut être engagée que si le permis a été préalablement annulé par la juridiction administrative, elle doit alors être introduite dans les deux ans suivant la décision juridictionnelle définitive. En revanche, si le vendeur n'avait

⁹³ B. NUYTEN, C. BIGUENET-MAUREL, D. LEPELTIER., *Mémento Pratique, Vente Immobilière, 2008-2009*, Editions Francis Lefebvre, 2008, p. 439, N° 20 216

⁹⁴ O. HERNEBERGER, *Le sort des constructions illégales après la loi ENL*, op cit,

obtenu aucune autorisation ou n'avait pas respecté les termes du permis de construire, la juridiction civile pourra être saisie dans un délai de cinq ans suivant l'achèvement des travaux (infra n° 97).

111 - Mesures de restitution - L'acquéreur se trouve également exposé au risque de mise en œuvre des mesures de restitution prononcées par le juge pénal. Le principe de personnalité des peines empêche de poursuivre pénalement l'acquéreur, sauf à ce qu'il soit personnellement mis en cause devant la juridiction répressive à titre de complicité⁹⁵. Mais si la vente intervient avant l'expiration de la prescription de l'action publique (trois ans) ou alors qu'une instance est en cours, l'acquéreur se trouve exposé au risque d'une condamnation pénale du vendeur. En effet, les mesures de restitution ont un caractère réel et suivent le bien en quelques mains qu'il passe⁹⁶ (infra n° 44). Selon une jurisprudence constante, la vente du bien ne fait obstacle ni au prononcé de mesures de restitution, ni à leur exécution (Crim, 15 mars 1995, n° [94-80707](#))⁹⁷.

112 - Difficultés pratiques - Cette solution, sévère pour l'acquéreur de bonne foi, peut se comprendre sur le plan des principes : il s'agit de « *contrer les vellétés des constructeurs peu scrupuleux qui s'empressent de revendre après le constat de l'infraction* »⁹⁸. Elle pose en revanche de véritables difficultés pratiques. L'acquéreur doit souffrir l'exécution de la mesure de restitution, mais il n'est pas tenu d'y procéder personnellement. C'est au vendeur contre qui a été prononcée la condamnation pénale d'exécuter la mesure. Le problème est que ce dernier a justement perdu ses droits sur l'immeuble : « *Comment celui qui a perdu ses droits sur les ouvrages litigieux peut-il, une fois condamné, les démolir ou les mettre en conformité alors que le bénéficiaire actuel est resté complètement étranger à l'instance devant la*

⁹⁵ **Crim, 3 mars 1993**, n° [92-85010](#)

⁹⁶ Il est d'ailleurs possible pour le vendeur d'organiser conventionnellement le transfert à l'acquéreur de la mesure de restitution (**3^e civ, 22 novembre 2006**, n° [05-14833](#)) : « *L'apport essentiel de l'arrêt commenté vient de la conséquence qu'il tire du caractère réel des mesures de restitution. En effet, le constructeur peut civilement transférer les conséquences de l'illégalité de la construction aux acquéreurs successifs. La Cour de cassation fait donc des suites du risque pénal un accessoire qui suit le principal à condition que les parties y aient consenti lors de la vente de l'immeuble* » (P. CORNILLE., *Du transfert à l'acquéreur des mesures de restitution de l'article L. 480-5 du Code de l'urbanisme*, Construction - Urbanisme n° 1, Janvier 2007, comm. 17)

⁹⁷ Est donc censurée la Cour d'appel ayant retenu « *pour dire qu'il n'y a pas lieu d'ordonner la démolition de ces bâtiments, que le prévenu a cédé ses droits sur les constructions édifiées à la société anonyme X qui n'a pas été mise en cause et ne pourra être tenue d'exécuter les obligations imposées par la condamnation* »

⁹⁸ D. MORENO, *Le contentieux judiciaire de l'urbanisme : nouveaux développements*, in Mélanges Morand-Deville, Montchrstien, 2008, p. 630

juridiction répressive ? »⁹⁹. En pratique, le vendeur ne pourra exécuter la mesure qu'avec l'accord du nouveau propriétaire. A défaut, il devra s'y faire autoriser par le tribunal de grande instance¹⁰⁰. L'acquéreur contraint de souffrir la mesure de restitution ne pourra alors que se retourner contre le vendeur ou le notaire ayant concouru à la vente (infra n° 115).

Section II : Sévérité de la solution pour l'acquéreur de bonne foi

113 - Rigueur et logique de la solution - Le principe qui consiste à transférer à l'acquéreur les risques et contraintes pesant sur la construction a le mérite de dissuader la fraude et de permettre la remise des lieux en conformité avec la réglementation d'urbanisme. Il découle également de la matérialité de l'infraction ou du préjudice subi par les tiers. Dès lors que le trouble prend directement source dans la construction litigieuse, il paraît logique que la mesure de réparation soit attachée à l'immeuble. Il n'en reste pas moins que la solution est sévère pour l'acquéreur de bonne foi, qui a pu parfaitement ignorer les vices dont l'immeuble était atteint.

114 - Propositions doctrinales - La doctrine a plusieurs fois suggéré la création d'un fichier des procès-verbaux d'infraction et des jugements intervenants en matière d'urbanisme, qui serait publié à la conservation des hypothèques. Les propositions formulées par le conseil d'Etat dès 1992¹⁰¹ n'ont pas abouti, semble-t-il à cause des interrogations sur le bien-fondé de l'intervention de cette Administration en la matière¹⁰². La proposition mérite d'être reformulée, quitte à ce que le fichier ne soit pas tenu auprès de la conservation des hypothèques mais des services compétents en matière d'urbanisme (services d'urbanisme municipaux, directions départementales de l'équipement). S'il est permis de douter que ce fichier serait systématiquement consulté par les acquéreurs, il pourrait permettre d'améliorer l'information des notaires, dont la responsabilité est susceptible d'être engagée en la matière.

⁹⁹ G. ROUJOU DE BOUBEE, *Le risque pénal en droit de l'urbanisme*, op. cit.

¹⁰⁰ T. DUPONT, *Les mesures de restitution prononcées par le juge pénal en matière d'urbanisme*, op. cit., N°116, p. 65

¹⁰¹ L'urbanisme : pour un droit plus efficace, rapport public 1992, La documentation française, 1992

¹⁰² D. MORENO, *Le contentieux judiciaire de l'urbanisme : nouveaux développements*, op. cit, p. 631

Chapitre II : Les garanties offertes à l'acquéreur

115 - Au titre de sa mission, le notaire doit informer l'acquéreur des risques et contraintes qui pèsent sur l'immeuble. A défaut, sa responsabilité civile est susceptible d'être engagée (**Section I**). L'acquéreur ayant eu à subir les conséquences de l'irrégularité du bien au regard de la réglementation d'urbanisme pourra également se retourner contre le vendeur pour demander l'annulation de la vente (**Section II**).

Section I : Le rôle du notaire en cas de vente d'un immeuble irrégulièrement édifié

116 - Devoir de conseil et responsabilité - Le notaire doit se livrer à une série de vérifications sur la situation du bien au regard du droit de l'urbanisme et informer les parties des contraintes et des risques qu'il a pu mettre en évidence (**I**). Un manquement à ces obligations est susceptible d'engager sa responsabilité (**II**).

I – Etendue des obligations du notaire en matière d'urbanisme

117 - Mission du notaire - Les notaires jouent, en leur qualité d'officiers ministériels, un rôle central dans les ventes d'immeubles. Ils jouissent notamment d'un monopole pour réaliser les formalités nécessaires à les rendre opposables aux tiers. Mais le rôle des notaires ne se limite pas à la publicité foncière. Leur intervention en matière de vente immeuble comporte en réalité deux missions essentielles.

118 - Obligation de vérification - La première, la plus traditionnelle, porte sur la validité et l'efficacité des actes dont la rédaction leur est confiée. A ce titre, le notaire doit se livrer à une série de vérifications relatives aux parties (identité, capacité, pouvoirs) et au bien objet de la convention (origine de propriété, état hypothécaire, existence d'un droit de préemption, existence de charges et servitudes, etc.). Le notaire doit notamment se livrer à une série de vérification en matière d'urbanisme. Il doit se renseigner sur la situation du bien au regard de la réglementation. Cela implique de contrôler la régularité de la construction existante et de vérifier la conformité du bien vendu au projet des acquéreurs¹⁰³. La vérification de la

¹⁰³ Lorsque l'acquéreur a fait part de son intention de réaliser des travaux (terrain à bâtir, extension des bâtiments existants), le notaire a l'obligation de se renseigner sur la constructibilité. Il doit au minimum demander un

régularité de la construction existante est absolument indispensable lorsqu'elle est très récente ou qu'il apparaît que des travaux ont été réalisés récemment, puisqu'il y aura tout lieu de craindre qu'une éventuelle infraction ne serait pas prescrite¹⁰⁴.

119 - Devoir de conseil - Ces vérifications ne sont pas sans conséquences sur la deuxième obligation du notaire, puisqu'il doit informer et conseiller les parties sur les risques et contraintes qu'il a pu mettre à jour. En effet, l'autre aspect important de son intervention, d'origine plus récente, porte sur son devoir d'information et de conseil. Les notaires n'ont pas échappé au mouvement qui a consisté à mettre à la charge des professionnels, et particulièrement ceux dont la profession est règlementée (médecins, avocats, etc.), une obligation de conseil, source de responsabilité¹⁰⁵.

120 – Consentement éclairé des parties - Au titre de son devoir de conseil, le notaire doit apporter aux parties les informations qui leur permettent de s'engager en toute connaissance de cause. Cette obligation a un champ d'application extrêmement vaste¹⁰⁶, puisqu'elle s'étend à toute information susceptible d'être déterminante sur l'engagement des parties. Le notaire doit attirer l'attention des parties sur la portée générale de l'opération. Il doit également les informer des contraintes et risques qui découlent de réglementations spécifiques : c'est à ce titre que le notaire doit informer l'acquéreur sur l'existence d'un risque, compte tenu de la

certificat d'urbanisme. Mais compte tenu des effets limités d'un certificat d'urbanisme, on pourrait reprocher au notaire, au titre de son devoir de conseil, de ne pas avoir suggéré l'insertion d'une condition suspensive portant sur l'obtention d'un permis de construire, seul document permettant de garantir à l'acquéreur la faisabilité de son projet : « L'expérience montre qu'il peut y avoir des difficultés à obtenir un permis de construire malgré le respect des normes prévues dans le certificat d'urbanisme. La prudence commande donc, en cette hypothèse, de prévoir dans l'avant-contrat la condition suspensive de délivrance d'un permis de construire devenu définitif. Cela évitera toute mauvaise à l'acquéreur...et au notaire » (J.P. DECORPS, *La responsabilité du notaire en matière d'urbanisme*, RDI 1997, p. 195).

¹⁰⁴ Pour ce faire, les notaires avaient pris l'habitude de demander au vendeur de fournir le permis de construire et le certificat de conformité délivré par l'administration à l'achèvement des travaux. A l'occasion de la réforme de 2005, le certificat de conformité a disparu au profit de la déclaration d'achèvement de travaux. Le contrôle de la conformité repose donc désormais sur un système déclaratif: la conformité résulte de manière tacite de la non-opposition de l'administration à la déclaration d'achèvement de travaux (DAT). Le notaire devra donc demander au vendeur de produire une attestation de non-opposition à la DAT.

¹⁰⁵ La solvabilité des notaires ne serait pas étrangère à ces développements : « On dit aussi que la qualité de la couverture offerte par le notariat pour indemniser sa clientèle en cas de préjudice (assurance professionnelle et garantie collective illimitée) n'y serait pas étrangère » (J.P. DECORPS, *La responsabilité du notaire en matière d'urbanisme*, op. cit)

¹⁰⁶ F. COHET-CORDEY, *Note de renseignement d'urbanisme et responsabilité notariale*, AJDI 2002, p. 799 : « les notaires se sont vu imposer un devoir de conseil dont l'étendue n'a cessé de croître avec la complexification du droit. Ils ne peuvent se contenter de consigner la volonté des parties Ils doivent également les aider à formuler cette volonté, choisir les options de leur convention en leur apportant tous les éclaircissements nécessaires sur leurs conséquences. A cette fin, ils doivent vérifier les charges grevant les biens vendus et en informer les parties ».

réglementation d'urbanisme. Il doit notamment prévenir l'acquéreur des conséquences de l'irrégularité de la construction existante. A défaut, sa responsabilité serait engagée.

II – Responsabilité du notaire en matière d'urbanisme

121 - Faute génératrice de responsabilité - Le notaire commet une faute susceptible d'engager sa responsabilité dès lors qu'il manque aux obligations ci-dessus décrites : « *Un manquement du notaire en ce domaine serait une faute professionnelle immédiatement sanctionnée au cas où elle entraînerait un préjudice pour l'acquéreur* » (pour une illustration, 1^{ère} civ, 5 juillet 1989, n° [88-12053](#))¹⁰⁷.

122 - Manquement à l'obligation de vérification - Le notaire manque à son obligation de vérification lorsqu'il ne s'assure pas de la régularité de la construction au regard du droit de l'urbanisme. Ainsi a été reconnue la faute du notaire qui procède à la vente sans se faire communiquer les justificatifs de la régularité de la construction, alors que deux ans auparavant, il avait reçu l'acte de vente du terrain en friches. Sa qualité de professionnel ne lui permettait pas de se contenter de viser une simple déclaration de travaux exemptés de permis de construire (CA Paris, 1^{er} octobre 2002)¹⁰⁸. Si l'acquéreur n'est pas un professionnel, la clause qui dispenserait le notaire de toutes ces recherches serait inopérante pour dégager ce dernier de sa responsabilité¹⁰⁹.

123 - Manquement au devoir de Conseil - La responsabilité du notaire est susceptible d'être engagée lorsqu'il ne prévient pas l'acquéreur du risque tenant à l'irrégularité de la construction. Il a notamment été jugé qu'avait commis une faute le notaire qui n'avait pas informé l'acquéreur des conséquences juridiques de l'acquisition d'un immeuble bâti sans permis de construire¹¹⁰: « *Attendu que pour rejeter la demande contre le notaire, l'arrêt retient que Mme Z ... ne peut prétendre avoir ignoré les mentions relatives à la constructibilité des terrains en fonction de leur superficie rappelées dans la note de*

¹⁰⁷ J.P. DECORPS, *La responsabilité du notaire en matière d'urbanisme*, op. cit

¹⁰⁸ CA Paris, 1^{er} octobre 2002, JurisData N° 2002-190259, n° 2001/15840

¹⁰⁹ 1^{ère} civ, 12 mai 1976, JN 1977, art. 53632, p.684 (J.P. DECORPS, *La responsabilité du notaire en matière d'urbanisme*)

¹¹⁰ B. NUYTEN, C. BIGUENET-MAUREL, D. LEPELTIER, *Mémento pratique, Vente immobilière*, 2008-2009, Editions Francis Lefebvre, 2008, N° 70 295, p. 1117

renseignements d'urbanisme annexée à la vente ; qu'en statuant ainsi alors qu'elle avait relevé que l'obligation d'information imposait au notaire de préciser à Mme Z les conséquences juridiques de l'acquisition de l'immeuble bâti sans permis de construire, la Cour d'appel a violé le texte susvisé » (3^{ème} civ, 10 mai 2005, n° [04-13200](#)).

L'acquéreur confronté aux conséquences de l'irrégularité du bien peut également se retourner contre le vendeur pour demander la nullité de la vente.

Section II : La possibilité de solliciter la nullité de la vente

124 - Ventes d'immeubles et vices du consentement - Les ventes d'immeubles sont un domaine privilégié d'application de la théorie des vices du consentement. Lorsqu'il se sera mépris sur les qualités de l'immeuble ou aura été trompé par le vendeur, l'acquéreur tentera d'obtenir l'annulation de la vente sur le fondement des articles 1109 et suivants du Code civil¹¹¹.

125 - Application en matière d'urbanisme : constructibilité du terrain - Au sein de la matière immobilière, les règles d'urbanisme sont fréquemment invoquées. La constructibilité du terrain en fournit un excellent exemple. Dès lors que l'acquéreur en a fait une condition déterminante de son engagement, une erreur sur la constructibilité est susceptible de justifier l'annulation de la vente car elle touche aux qualités substantielles de la chose (1^{ère} civ, 1^{er} juin 1983, n° [82-10945](#)). La Cour de cassation veille cependant à ce que cette qualité soit appréciée au jour de la vente¹¹².

126 - Cas des constructions irrégulières - Les juridictions civiles se sont également appuyées sur l'irrégularité des constructions pour annuler des ventes sur le fondement du dol

¹¹¹ Les exemples sont innombrables : dissimulation de la proximité d'un établissement polluant (3^{ème} civ, 7 novembre 2007, n° [06-18617](#)), d'un projet de construction routière (1^{ère} civ 13 février 1967), d'un projet immobilier appelé à diminuer l'ensoleillement du bien (3^{ème} civ, 20 décembre 1995, n° [94-14887](#)) ; erreur sur l'habitabilité d'un immeuble (Rouen, 19 mars 1968) ou sur les loyers produits (TGI Fontainebleau, 9 décembre 1970).

¹¹² De jurisprudence constante, elle censure les juges du fond lorsqu'ils annulent la vente alors que le défaut de constructibilité résulte d'un événement postérieur à la vente. Se montrant particulièrement stricte en la matière, elle refuse de tenir compte de la rétroactivité du retrait du permis de construire aux acquéreur qui ne s'étaient engagé que sous cette condition suspensive, et considère en tout orthodoxie que « la rétroactivité est sans incidence sur l'erreur, qui s'apprécie au moment de la conclusion du contrat ».

ou de l'erreur sur la substance. Le fondement de l'action dépend du comportement du vendeur et des mentions portées dans l'acte de vente : « *Si l'acte ne dit rien c'est une erreur sur la substance, à défaut d'être en mesure de rapporter la preuve d'autres manœuvres dolosives. Si l'acte ment, c'est un dol. En tout état de cause, la vente doit être annulée* »¹¹³.

127 - L'acquéreur confronté à l'irrégularité du bien peut donc demander l'annulation de la vente en application de la théorie des vices du consentement. Les juridictions civiles ont admis que l'irrégularité de la construction puisse justifier l'annulation de la vente en présence d'un dol (I) ou sur le fondement de l'erreur sur les qualités substantielles (II).

I – Le dol : la dissimulation de l'irrégularité par le vendeur

128 - Dol - Dans un arrêt rendu le 1^{er} octobre 2002, la Cour d'appel de Paris a fait application de l'article 1116 du code civil pour annuler la vente d'un bien irrégulier. Elle a jugé que constituait un dol le fait pour le vendeur de céder un bien édifié sans autorisation et en violation des dispositions du Plan d'occupations des sols en déclarant que les travaux avaient été autorisés. Elle a considéré que l'acquéreur n'aurait pas acheté s'il avait été expressément informé de la réalité de la situation au jour de la conclusion de la vente. Les manœuvres dolosives ayant eu un caractère déterminant sur le consentement de l'acquéreur, il y avait lieu d'annuler la vente en application de la théorie des vices du consentement¹¹⁴. Dans la même affaire, elle a également retenu que la responsabilité du notaire était engagée pour ne pas avoir vérifié que les travaux avaient été autorisés (supra n° 122).

II – L'erreur sur la régularité de la construction

129 - Erreur sur les qualités substantielles - L'irrégularité de la construction a aussi été retenue à titre d'erreur sur les qualités substantielles. Dans un arrêt du 12 mars 2003 ([n° 01-](#)

¹¹³ N. ROUSSEAU, *Annulation d'une vente pour non-conformité à la réglementation d'urbanisme*, Construction – urbanisme, n°1, janvier 2005, comm. 11

¹¹⁴ **CA Paris, 1^{er} octobre 2002**, JurisData N° 2002-190259 : Ce faisant la Cour d'appel rejetait l'argumentation du vendeur qui, se plaçant sur le terrain de la garantie des vices cachés (article 1641) soutenait que l'acquéreur était forclus pour ne pas avoir exercé l'action dans le « bref délai » de l'ancien article 1648.

[17207](#))¹¹⁵, la troisième chambre civile de la Cour de cassation a annulé pour erreur sur les qualités substantielles, la vente par un marchand de bien, d'un appartement ayant fait l'objet de travaux non-conformes au permis de construire initial, sans permis modificatif ni certificat de conformité. Les faits n'avaient été connus des acquéreurs que postérieurement à la vente. La Cour de cassation a retenu que la conformité du bien vendu aux règles d'urbanisme était une condition déterminante du consentement des acquéreurs qui n'auraient pas conclu le contrat de vente s'ils avaient été informés de ces irrégularités.

130 - Erreur déterminante - Cette solution se justifie par la conception retenue en jurisprudence de la notion d'erreur sur la substance. En effet, le vendeur avait tenté de faire valoir ne portait pas sur la substance même de la chose, comprise dans le sens de sa consistance matérielle ou physique¹¹⁶. Il n'est pas discutable que les acquéreurs s'étaient vu délivrer un appartement matériellement conforme aux prévisions de l'acte de vente. Mais c'était oublier que la Cour de cassation adopte de longue date une conception subjective, « *assimilant la substance aux qualités substantielles de la chose, c'est-à-dire aux qualités de l'objet du contrat ayant poussé les parties à contracter* »¹¹⁷. C'est ainsi qu'au cours du temps, l'erreur sur la substance a progressivement glissé vers l'erreur déterminante du consentement.

131 – Erreur excusable – Outre qu'elle doit avoir porté sur un élément déterminant du consentement, l'erreur doit présenter un caractère excusable. L'arrêt du 12 mars 2003 apporte une précision intéressante sur ce point, la Cour de cassation considérant que « *la circonstance que [les acquéreurs] aient été assistés pour la passation de l'acte de leur notaire, ne suffit pas à conférer à leur erreur un caractère inexcusable, dès lors qu'au contraire la présence de cet officier public à leur côté était propre à leur donner toute garantie sur la validité de l'acte* »¹¹⁸.

¹¹⁵ N. ROUSSEAU, *Annulation d'une vente pour non-conformité à la réglementation d'urbanisme*, obs. sous 3^e civ, 12 mars 2003, *Construction – urbanisme*, 2003, comm. 158

¹¹⁶ Dans la conception objective, la substance s'entend de la matière dont est constituée la chose : ainsi selon l'exemple classique de Pothier, le chancelier censé être en argent qui se révèle être fait en métal argenté (S. PORCHY-SIMON, *Droit des obligations*, Dalloz, 2008, N° 128, p. 70)

¹¹⁷ S. PORCHY-SIMON, *Droit des obligations*, idem, N°129

¹¹⁸ N. ROUSSEAU, *Annulation d'une vente pour non-conformité à la réglementation d'urbanisme*, op cit

132 - Indifférence à la prescription des actions pénales et civiles – Un élément intéressant peut être relevé dans un arrêt rendu le 14 octobre 2004¹¹⁹ par la Cour d'Appel de Paris¹²⁰. Des acquéreurs avaient refusé de régulariser la vente, après s'être aperçu que la superficie réelle du terrain était 10% inférieure à la superficie déclarée dans le compromis de vente. Cette différence aurait pu, à elle seule, entraîner une action sur le fondement du droit commun ou du droit spécial de la vente. Mais les juges parisiens ont fondé leur décision sur des éléments beaucoup plus intéressants nous concernant : non seulement le bâtiment existant sur le terrain n'avait fait l'objet d'aucune autorisation d'occupation du sol, mais il ressortait des dispositions du Plan d'occupation des sols que pour être constructible, le terrain devait présenter une superficie minimale d'un hectare. Tel n'était pas le cas du terrain dont la superficie réelle était inférieure à celle déclarée par les vendeurs. La construction ne pouvait faire l'objet d'aucune régularisation puisqu'elle contrevenait aux règles de fond du POS. Ces éléments ont permis de retenir l'erreur sur la substance, alors même que l'action civile était prescrite et que les acquéreurs n'avaient fait part d'aucun projet de transformation de la construction : l'irrégularité constitue en elle-même une erreur sur la substance du simple fait que l'acquéreur n'en a pas clairement été informé.

Compte-tenu de l'ampleur des risques attachés à la propriété d'un immeuble irrégulier, l'annulation de la vente paraît être la meilleure solution pour l'acquéreur de bonne foi qui serait confronté aux conséquences de cette irrégularité. D'autant plus que s'ajoute, au transfert des risques pesant sur la pérennité de la construction, une série de contraintes qui résultent des sanctions administratives, et qui viennent considérablement limiter la possibilité d'utiliser le bien.

¹¹⁹ Juris-Data n° 2004-251246

¹²⁰ N. ROUSSEAU, *Annulation d'une vente pour non-conformité à la réglementation d'urbanisme*, Construction – urbanisme, n°1, janvier 2005, comm. 11

Titre II : Les contraintes pesant sur le propriétaire de la construction

133 - Sanctions judiciaires et administratives - A propos des constructions édifiées en violation de la réglementation d'urbanisme, on distingue traditionnellement les sanctions pénales, civiles et administratives. Il n'est pas contestable qu'elles forment un ensemble cohérent permettant de relayer l'efficacité de la répression dans l'ensemble des matières concernées. Il existe cependant une différence de nature entre les sanctions prononcées par les juridictions judiciaires et les mesures répressives qui peuvent être prises par l'administration, qui tient au principe de séparation des pouvoirs entre l'ordre judiciaire et l'ordre administratif.

134 - Séparation des pouvoirs - Bien qu'il s'agisse de réprimer la violation d'une règle de droit public¹²¹, le pouvoir d'ordonner la démolition d'une construction édifiée sur une propriété privée appartient exclusivement aux juridictions judiciaires. C'est la conséquence du principe selon lequel l'autorité judiciaire est garante de la propriété privée¹²². Ni la juridiction administrative¹²³, ni l'autorité administrative¹²⁴ ne sont compétentes pour ordonner la démolition. L'administration n'intervient qu'au stade de l'exécution forcée des décisions de démolition ordonnées par le juge judiciaire (supra n° 60).

135 - Contraintes résultant des sanctions administratives - Les sanctions adoptées à l'initiative de l'administration ne peuvent donc pas porter directement atteinte à la pérennité, c'est-à-dire à l'existence même de la construction irrégulière. En revanche, l'autorité administrative peut prendre une série de mesures de rétorsion qui visent à rendre de compte de ce que la construction n'a pas d'existence légale du point de vue de l'administration. Le

¹²¹ En dépit de ses préoccupations contemporaines tournées vers l'aménagement (durable) du territoire, le droit de l'urbanisme est fondamentalement l'expression de la police administrative spéciale de l'utilisation des sols : « *Le droit de l'urbanisme a classiquement pour fonction de déterminer et d'encadrer les possibilités d'utiliser le sol en édictant des règles dont il met en œuvre la sanction. Ainsi défini, il est une variété de police administrative* » (P. SOLER-COUTEAUX, *Droit de l'urbanisme*, op. cit, N° 22, p. 12)

¹²² Qui justifie par exemple sa compétence pour statuer sur le montant de l'indemnité d'expropriation. Il en va autrement en cas d'emprise sur le domaine public, la juridiction administrative étant alors exclusivement compétente.

¹²³ **Conseil d'Etat, 4 février 1998, Association de défense des propriétaires et des habitants de Lourdes, n° 189554**: « *il n'appartient qu'au juge judiciaire de connaître de conclusions tendant à ce que soit ordonnée la démolition d'un immeuble édifié sans permis de construire* »

¹²⁴ **Conseil d'Etat, 6 septembre 1993, Commune de Charantonay, n° 135377** : « *Aucune disposition législative ou réglementaire ne confère au maire le pouvoir de d'ordonner la démolition d'une construction édifiée, même illégalement, sur une propriété privée* » (F.G. TREBULLE, *Environnement et construction « troublante » : précisions sur les contours de l'action en démolition*, RDI 2007, p. 276).

propriétaire du bien litigieux doit alors faire face à une série de contraintes qui peuvent rendre son bien pratiquement inutilisable, ou à tout le moins fortement compromettre les projets de travaux qu'il avait pu nourrir.

136 - D'une part, l'administration a le pouvoir de s'opposer à tout nouveau projet de construction si le bien litigieux ne fait pas l'objet d'une régularisation administrative. La création par la loi ENL d'une « prescription administrative décennale » n'a que partiellement remis en cause la sévérité de la jurisprudence *Thalamy* du Conseil d'Etat, qui interdisait les nouveaux travaux sur une construction illégale (**Chapitre I**). D'autre part, la construction irrégulière pourra faire l'objet de sanctions imprescriptibles (**Chapitre II**).

Chapitre I : Les restrictions au droit de construire frappant le bien litigieux

137 - Le juge judiciaire étant lié par la prescription des actions qui peuvent être exercées devant lui, il considère que la construction litigieuse se trouve régularisée par l'écoulement de ce délai et accède ainsi au statut de construction juridiquement existante¹²⁵. Telle n'était pas, jusqu'à une époque récente, la solution retenue en matière administrative¹²⁶ (**Section I**). La loi ENL a cherché à tempérer la rigueur de cette solution par la création d'une prescription administrative décennale (**Section II**).

Section I : Principe originel d'interdiction de construire à défaut de régularisation

138 – Jurisprudence *Thalamy* - L'imprescriptibilité a longtemps été la règle en matière administrative¹²⁷. Alors même que la construction ne pouvait plus faire l'objet d'aucune action devant le juge judiciaire, l'administration pouvait *ad vitam aeternam* s'opposer à la réalisation de nouveaux travaux sur la construction irrégulière. Ce principe était issu de l'arrêt *Thalamy* rendu par le Conseil d'Etat le 9 juillet 1986, qui posait le principe que de nouveaux travaux ne pouvaient être autorisés si l'ensemble de la construction n'avait pas fait l'objet d'une régularisation : « *Considérant que [...] le maire ne pouvait légalement accorder un permis portant uniquement sur un élément de construction nouveau prenant appui sur une partie du bâtiment construite sans autorisation* »¹²⁸.

139 – Obligation de régulariser l'ensemble - Pour le Conseil d'Etat, une construction irrégulière ne peut donc pas faire l'objet de travaux, sauf à être régularisée. Le pétitionnaire doit obtenir une autorisation globale portant à la fois sur la construction existante et sur les travaux de transformation envisagés. Le Conseil d'Etat trouvait ainsi le moyen d'opposer

¹²⁵ Cass, crim, 9 mars 1993, [n° 92-82372](#) : « Attendu que (...) pour déclarer le prévenu coupable, la juridiction du second degré énonce que la prescription de l'action publique acquise depuis 1972 ne peut conférer à la construction réalisée avant 1969 un caractère régulier ; Mais attendu qu'en statuant ainsi, (...) alors que, en raison de la prescription de l'action publique, cette implantation n'avait plus de caractère délictueux, la cour d'appel, qui a ajouté à la loi une condition qu'elle ne comportait pas, a méconnu les textes susvisés »

¹²⁶ F.C. BERNARD, P. DURAND, *Le nouveau régime des autorisations d'urbanisme*, Editions le Moniteur, Paris, 2007, p. 194

¹²⁷ C. CARBONNEL, *Le droit à l'oubli à géométrie variable !*, La semaine juridique Entreprise et affaires, N°30, 26 juillet 2007, 1942

¹²⁸ CE, 9 juillet 1986, *Thalamy*, [n° 51172](#), Rec. CE 1986, p. 201

indéfiniment l'irrégularité de l'infraction : « *la mise en cause de la construction n'est plus possible par voie « d'action » (poursuites), mais elle reste possible par voie « d'exception », puisque l'Administration peut opposer l'irrégularité sans limite de temps* »¹²⁹.

Encore faut-il que les règles d'utilisation du sol ne s'opposent pas à la régularisation. Si la régularisation de la construction litigieuse n'est pas possible compte tenu de la réglementation d'urbanisme applicable au moment où la régularisation est sollicitée, cela peut conduire à figer la construction dans sa configuration existante ou sa destination actuelle¹³⁰: « *la jurisprudence dite Thalamy a pour conséquence d'exclure toute possibilité de travaux sur une construction illégale lorsque sa régularisation n'est pas possible au regard des normes d'urbanisme alors en vigueur, quand bien même cette construction aurait pu être régulièrement autorisée au regard des normes applicables à l'époque où les travaux ont été accomplis*¹³¹ ».

140 - Critiques doctrinales - Cette jurisprudence avait fait l'objet de critiques de la part de la doctrine : « *Si on comprend bien que l'Administration n'admette pas qu'une construction puisse être régularisée « par morceau », au coup par coup, dès lors qu'elle forme un tout indivisible, il est beaucoup plus difficilement admissible que ce refus soit perpétuel* »¹³². Le rapport Pelletier avait d'ailleurs mis en exergue la sévérité de cette imprescriptibilité administrative : « *Il apparaît en effet anormal que, dans le domaine de l'urbanisme, alors qu'il existe une prescription pénale (trois ans) et une prescription civile (dix ans), il n'existe pas de prescription administrative. Ainsi, même après l'extinction des actions pénale ou civile, une telle construction ne cesse pas d'être irrégulière au plan administratif, avec l'insécurité juridique que cela emporte en cas de mutation de l'immeuble ou de travaux sur celui-ci, y compris de nombreuses années après l'achèvement de la construction. En l'état du droit, l'irrégularité administrative est, contre toute logique, perpétuelle* »¹³³.

¹²⁹ O. HERNBERGER, *Le sort des constructions illégales après la loi ENL*, La Semaine Juridique Notariale et Immobilière n° 19, 11 Mai 2007, 1172

¹³⁰ O. HERNBERGER, *Le sort des constructions illégales après la loi ENL*, idem

¹³¹ F.C. BERNARD, P. DURAND, *Le nouveau régime des autorisations d'urbanisme*, op. cit., p. 194

¹³² P. BILLET, *La loi Engagement national pour le logement et le droit de l'urbanisme*, La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales n° 5, 29 Janvier 2007, 2020

¹³³ *Propositions pour une meilleure sécurité juridique des autorisations d'urbanisme*, rapport remis au garde des sceaux par le groupe de travail présidé par Philippe Pelletier, janvier 2005, p. 69

141 - Le Conseil d'Etat avait lui-même tempéré la rigueur de cette jurisprudence en circonscrivant son champ d'application. Ce dernier était limité aux travaux portant directement sur la construction irrégulière (travaux modificatifs ou d'extension). En revanche, la jurisprudence *Thalamy* n'était pas applicable dès lors que les travaux étaient dissociables de la construction irrégulière (CE, 25 avril 2001, *Ahlborn*, [n° 207095](#)).

Le législateur a été plus loin avec la création d'une prescription administrative décennale à l'article L 111-12 du Code de l'urbanisme, qui vise ouvertement à briser la jurisprudence *Thalamy*.

Section II : La nouvelle prescription administrative décennale et ses limites

142 - Nouveau principe de prescription administrative - L'un des grands apports du législateur ENL à la sécurisation des constructions existantes est la création d'une prescription administrative décennale avec l'introduction d'un nouvel article L 111-12 au Code de l'urbanisme. Son alinéa 1^{er} dispose que : « *Lorsqu'une construction est achevée depuis plus de dix ans, le refus de permis de construire ou de déclaration de travaux ne peut être fondé sur l'irrégularité de la construction au regard du droit de l'urbanisme* ». Le principe posé est sans appel. Il vise ouvertement à mettre fin à la jurisprudence *Thalamy*. Le refus de permis de construire ne peut plus se fonder sur le seul motif que la construction a été édifiée à l'origine en violation de la réglementation d'urbanisme.

143 - Portée limitée par les nombreuses exceptions - Ce principe est cependant d'une portée limitée, car il souffre de nombreuses exceptions. En effet, les dispositions du premier alinéa ne sont pas applicables : lorsque la construction est de nature, par sa situation, à exposer ses usagers ou des tiers à un risque de mort ou de blessures ; lorsqu'une action en démolition a été engagée dans les conditions de l'article L 480-13 ; lorsque la construction se situe dans un site protégé ou sur le domaine public ; enfin et surtout lorsqu'elle a été réalisée sans permis de construire.

Le principe n'a donc pas l'universalité que l'alinéa 1^{er} laissait entendre. Il connaît de nombreuses exceptions, la plus importante étant le cas où la construction initiale a été édifiée sans aucune autorisation : le propriétaire ne pourra pas bénéficier de la nouvelle prescription

administrative. Il sera donc soumis à l'application résiduelle de la jurisprudence *Thalamy* : il lui faudra déposer une demande de régularisation portant sur l'ensemble de la construction ; si la régularisation est impossible compte tenu des règles en vigueur à l'époque de la demande, les travaux ne pourront pas être autorisés. Dans ce cas, la contrainte sera susceptible de se cumuler avec les sanctions imprescriptibles que l'administration est susceptible de prononcer.

Chapitre II : Les sanctions administratives imprescriptibles

144 - Les sanctions administratives proprement dites¹³⁴ présentent, elles aussi, un caractère imprescriptible. Il s'agit de l'interdiction de raccordement aux réseaux (**Section I**) et de l'impossibilité de bénéficier du droit à reconstruction en cas de sinistre (**Section II**).

Section I : L'interdiction de raccordement aux réseaux

145 – L'obligation du concessionnaire face aux pouvoirs du maire - L'article L 111-6 du Code de l'urbanisme introduit une dérogation au principe d'accès au service public auquel sont tenus les concessionnaires des réseaux d'eau, d'assainissement et d'énergie. Cet article dispose que : « *Les bâtiments, locaux ou installations soumis [à l'obligation d'obtenir une autorisation d'urbanisme] ne peuvent, nonobstant toutes clauses contraires des cahiers des charges de concession d'affermage ou de régie intéressée, être raccordés définitivement aux réseaux d'électricité, d'eau, de gaz et de téléphones leur construction ou leur transformation n'a pas été, selon le cas, autorisée ou agréée* ». Compte tenu des réticences des concessionnaires à se faire juge de la régularité des constructions, c'est en général au maire qu'il revient de faire application de cette disposition. Le Conseil d'Etat a d'ailleurs précisé que le refus de raccordement est une mesure de police de l'utilisation du sol, qui s'exerce indépendamment de toutes poursuites pénales. Cette mesure peut donc être prononcée quelle que soit la date de la construction (CE, 23 juillet 1993, *Epoux Schaffer*, [n° 125331](#)) et alors même que l'infraction pénale de construction sans permis serait prescrite (CE, 7 octobre 1998, *L'Hermite*, [n° 140759](#)).

146 - Difficultés pratiques - L'application de cette disposition pose des difficultés pratiques, puisque la demande de raccordement est adressée directement par le particulier au concessionnaire. Or ce dernier est en principe tenu d'une obligation de délivrer un abonnement dès lors que le raccordement est techniquement possible. Le gestionnaire est dans une position délicate. Une réponse ministérielle en date du 7 mai 1995 a précisé qu' « *il*

¹³⁴ La jurisprudence Thalamy n'est pas une sanction à proprement parler, puisqu'il ne s'agit que d'encadrer les conditions dans lesquelles l'autorité administrative peut autoriser de nouveaux travaux sur la construction irrégulière. Mais il ne fait pas de doute qu'il s'agissait dans l'esprit du Conseil d'Etat d'une mesure répressive. Les contraintes qu'elle fait peser sur le propriétaire du bien conduisent en pratique à l'étudier comme sanction administrative

convient de faire la distinction entre d'une part, l'obligation faite au concessionnaire (...) de consentir les abonnements sur la demande de tout usager (que l'occupation privative de l'immeuble concerné soit régulière ou non) et, d'autre part, le respect des prescriptions de la police de l'urbanisme, qui incombe au maire lorsqu'un Plan d'occupation des sols a été défini (...) En conséquence, un concessionnaire est tenu de consentir un abonnement à un usager qui le demande, même si un maire n'a pas délivré le permis de construire sur lequel prend appui le raccordement (...). En revanche, le maire, qui dans l'exercice de ses pouvoirs de la police de l'urbanisme, constate à l'appui d'une demande de permis qu'une construction, un ouvrage ou une installation ne sont pas conforme à la réglementation en vigueur doit en aviser tout concessionnaire de réseau (électricité, gaz, chaleur, eau, ...) pour empêcher le raccordement »¹³⁵.

En pratique, la jurisprudence a considéré que l'article L 111- 6 ne pouvait servir de fondement à une décision de dépose du raccordement d'une construction après l'annulation du permis de construire (CAA Lyon, 18 février 1997, *Ministère de l'équipement c/ SCI Paese di mare*). En interdisant le raccordement des constructions illégales, le législateur n'a pas entendu conférer au maire le pouvoir d'interrompre la desserte des constructions régulièrement raccordées. En revanche, le Maire peut invoquer l'article L 111-6 pour enjoindre au concessionnaire d'interrompre la desserte d'une construction édifiée sans autorisation et cette décision ne constitue pas une voie de fait (TGI Vannes, 21 février 1997, *Georget*)¹³⁶.

Section II : L'impossibilité de se prévaloir du droit à reconstruction en cas de sinistre

147 - Distinction constructions illégale / constructions non-conformes – La dernière sanction susceptible de frapper la construction illégale consiste dans son exclusion du bénéfice des dispositions de l'article L 111-3, qui prévoit un droit de reconstruction en cas de sinistre pour les constructions « non-conformes ». La notion de construction « non-conforme » désigne un immeuble édifié en toute régularité à une époque plus ou moins

¹³⁵ Peut-on empêcher le raccordement aux réseaux des constructions illégales ?, www.carrefourlocal.senat.fr, 1^{er} mars 2007

¹³⁶ Peut-on empêcher le raccordement aux réseaux des constructions illégales ?, idem

ancienne, mais qui n'est pas conforme avec la réglementation applicable actuellement en vigueur : « *Les bâtiments non conformes sont des immeubles bâtis qui ne respectent pas les règles qu'imposent les normes nationales ou locales d'urbanisme applicables. Cette situation, qui est toujours susceptible de varier, n'implique pas que la construction ait été illégale à l'origine. Un changement de zone, une modification de coefficient d'occupation des sols peuvent avoir pour conséquence de rendre non conforme aux règles d'urbanisme un immeuble qui respectait ces règles avant leur modification* »¹³⁷. La contrariété avec la norme d'urbanisme actuellement applicable ne pose en principe pas de problème, dans la mesure où les règles d'urbanisme ne sont opposables qu'aux constructions nouvelles. Mais une difficulté se pose lorsque le bien a été totalement ou partiellement détruit par un sinistre : incendie, inondation, mouvement de terrain, sécheresse, etc¹³⁸. La reconstruction du bien à l'identique ne sera pas possible puisque le bien n'est pas conforme à la réglementation actuellement en vigueur.

148 - Exclusion du bénéfice du droit à reconstruction – C'est pour pallier cette difficulté que la loi SRU a instauré à l'article L 111-3 du Code de l'urbanisme un droit à reconstruction pour les constructions non-conformes détruites par sinistre : « *La reconstruction à l'identique d'un bâtiment détruit ou démoli depuis moins de dix ans est autorisée nonobstant toute disposition d'urbanisme contraire, sauf si la carte communale, le plan local d'urbanisme ou le plan de prévention des risques naturels prévisibles en dispose autrement, dès lors qu'il a été régulièrement édifié* ». Le texte prévoit expressément que la régularité de la construction à l'origine est une condition du droit à reconstruction. En revanche, les constructions illégales dès leur origine ne pourront bénéficier de cette disposition.

¹³⁷ D. DUTRIEUX, *Construction illégale / construction non-conforme : ne pas confondre !*, La semaine juridique notariale et immobilière, N°30, 28 juillet 2006, p. 1261

¹³⁸ La règle a été instaurée à la suite de la tempête de 1999. Elle a depuis notamment bénéficié aux sinistrés des inondations de la Somme et du Gard, et aux victimes de l'explosion de l'usine AZF à Toulouse.

CONCLUSION

149 - La méconnaissance des règles d'urbanisme fait peser des risques importants sur la construction litigieuse et son propriétaire : sa démolition peut être ordonnée à l'issue d'un contentieux judiciaire ; l'Administration dispose de pouvoirs lui permettant de contraindre fortement la possibilité matérielle d'utilisation des lieux.

Ces sanctions se justifient par l'atteinte portée, d'une part à l'ordre public et l'intérêt général incarnés par la norme d'urbanisme, d'autre part à l'éventuel intérêt particulier d'un tiers. La situation des constructeurs qui ont délibérément enfreint la réglementation n'appelle pas de remarques particulières. En revanche, la situation de ceux qui, constructeurs ou acquéreurs, se sont comportés de bonne foi est plus préoccupante.

S'agissant des constructeurs, la loi ENL a réalisé des progrès importants. La réglementation des autorisations d'urbanisme a été réformée dans un sens favorable à la sécurité juridique. Les conditions de la démolition des constructions édifiées conformément à un permis de construire ont été renforcées, et les garanties procédurales accrues.

S'agissant des acquéreurs ignorant le vice affectant l'immeuble, les vérifications opérées par le notaire et les recours existants apportent une certaine garantie. La situation pourrait encore être améliorée par la mise en place de fichiers permettant de centraliser les informations relatives aux infractions à la règle d'urbanisme, qui serait de nature à faciliter le travail des notaires.

La création d'une prescription administrative décennale devrait profiter à tous, mais son champ d'application reste toutefois à préciser.

BIBLIOGRAPHIE

I - OUVRAGES

J.B. AUBY, H. PERINET-MARQUET, R. NOGUELLOU, *Droit de l'urbanisme et de la construction*, 8^{ème} édition, Montchrestien, 2008

J.F. BERNARD et P. DURAND, *Le nouveau régime des autorisations d'urbanisme*, Editions le Moniteur, 2009

B. DROBENKO, *Droit de l'urbanisme*, 5^e édition, Lextenso éditions, 2009

P.L. FRIER, J. PETIT, *Précis de droit administratif*, 6^e édition, Montchrestien, 2010

P. MALINVAUD, P. JESTAZ, P. JOURDAIN, O. TOURNAFOND, *Droit de la promotion immobilière*, 8^{ème} édition, Dalloz, 2009

D. MORENO, LAMORLETTE B., *Code de l'urbanisme commenté*, Litec, 2011

D. MORENO, *Le contentieux judiciaire de l'urbanisme : nouveaux développements*, in Mélanges Morand-Deville, page 627

B. NUYTTEN, C. BIGUENET-MAUREL, D. LEPELTIER, *Mémento pratique - Vente Immobilière 2008 - 2009*, Editions Francis Lefebvre, 2008

S. PORCHY-SIMON, *Droit civil : les obligations*, 5^{ème} édition, Dalloz, 2008

P. SOLER-COUTEAUX, *Droit de l'urbanisme*, 4^{ème} édition, Dalloz, 2008

P. SOLER-COUTEAUX, D. GILLIG D., J.P. STREBLER, *Les autorisations d'urbanisme : permis de construire et déclaration préalable*, Le Moniteur, 2008

II – REVUES ET PERIODIQUES

D. BAILLEUL, *L'exécution d'office d'une démolition ordonnée par le juge ne peut constituer une voie de fait*, RDI 2009, p. 669

P. BILLET, *La loi engagement national pour le logement et le droit de l'urbanisme*, La semaine juridique Administrations et collectivités territoriales, n°5, 29 janvier 2007, page 7

C. CARBONNEL, *Le droit à l'oubli à géométrie variable !*, La semaine juridique Entreprise et affaires, N°30, 26 juillet 2007, p. 1942

O. CHAMBORD O., J.F. ROUHAUD, *La poursuite des travaux après l'annulation du permis de construire quelle conséquence*, Construction-urbanisme, n° 7, Juillet 2009, comm. 101

- F. COHET-CORDEY, *Note de renseignement d'urbanisme et responsabilité notariale*, AJDI 2002, page 799
- P. CORNILLE, *La délivrance d'un permis tacite de régularisation fait obstacle à la démolition judiciaire de la construction irrégulière*, Construction - Urbanisme n° 11, Novembre 2009, commentaire 138
- P. CORNILLE, *Délictuellement coupable d'infraction au POS ?*, Construction – urbanisme 2000, comm. 288
- P. CORNILLE, *Du transfert à l'acquéreur des mesures de restitution de l'article L. 480-5 du Code de l'urbanisme*, Construction - Urbanisme n° 1, Janvier 2007, comm. 17
- J.P. DECORPS, *La responsabilité du notaire en matière d'urbanisme*, RDI 2007, page 195
- H. FABRE-LUCE, *Construction irrégulière – défaut de preuve de l'absence de préjudice*, AJDI 1999, page 537
- D. GILLIG, *Les astreintes prononcées par les juridictions répressives en matière d'infractions aux règles d'urbanisme vont enfin pouvoir être à nouveau recouvrées*, Construction – urbanisme, N°3, mars 2010, alerte 21
- F. HAUMONT, *Inexécution des jugements ordonnant la démolition de construction : quelques perspectives en matière d'infraction d'urbanisme*, Recueil Dalloz 2003, page 2270.
- O. HERRNBERGER, *Le sort des constructions illégales après la loi ENL*, La semaine juridique notariale et immobilière, N°19, 11 mai 2007, 1172
- S. PERIGNON, *La vente de l'immeuble illégalement édifié*, Répertoire Defresnois 1991, 1^{ère} partie, N° 35 001
- H. PERINET-MARQUET, *L'inefficacité des sanctions du droit de l'urbanisme*, Recueil Dalloz 1991, page 37
- G. ROUJOU DE BOUBEE, *Le risque pénal en droit de l'urbanisme*, RDI 2001, page 421
- G. ROUJOU DE BOUBEE, *Mesure de restitution : la démolition*, obs. sous Crim, 19 octobre 2004, RDI 2005, page 125
- N. ROUSSEAU, *Qu'est-ce qu'un ouvrage conforme au permis de construire au sens de l'article L 480-13 du Code de l'urbanisme*, Construction-urbanisme, novembre 2005
- N. ROUSSEAU, *Annulation d'une vente pour non-conformité à la réglementation d'urbanisme*, obs. sous 3^e civ, 12 mars 2003, Construction – urbanisme, 2003, comm. 158
- N. ROUSSEAU, *Annulation d'une vente pour non-conformité à la réglementation d'urbanisme*, Construction – urbanisme, n°1, janvier 2005, comm. 11
- P. SOLER-COUTEAUX, *Une action en démolition peut être fondée sur la violation d'une règle générale d'urbanisme de nature permissive*, RDI 2001, page 277

F.G. TREBULLE, *Caractère normal de la privation de vue résultant de la construction au sein d'un lotissement*, obs. sous 3^e cv, 8 juin 2004, RDI 2004, page 347

F.G. TREBULLE, *Environnement et construction « troublante » : précisions sur les contours de l'action en démolition*, RDI 2006, page 276

III – TRAVAUX UNIVERSITAIRES

DUPONT T., *Les mesures de restitution prononcées par le juge pénal en matière d'urbanisme*, Mémoire CEJU Aix-en-Provence, 2008-2009, publié au GRIDAUH

IV – DOCUMENTS ET RAPPORTS OFFICIELS

L'urbanisme : pour un droit plus efficace, rapport annuel du Conseil d'Etat 1992, La documentation française, 1992

Propositions pour une meilleure sécurité juridique des autorisations d'urbanisme, rapport remis au garde des sceaux par le groupe de travail présidé par Philippe Pelletier, janvier 2005

Réponse ministérielle du 18/11/2010, publiée au JO Sénat, page 3020

TABLES DES MATIERES

INTRODUCTION.....	4
PREMIERE PARTIE : LE RISQUE DE DEMOLITION DES CONSTRUCTIONS IRREGULIERES	9
Titre I : Le risque de démolition à l’issue d’un procès pénal.....	10
Chapitre I : un dispositif pénal potentiellement draconien.....	12
Section I : Les incriminations relatives aux constructions illégales.....	12
I – Les infractions de nature procédurales	12
A – Les travaux accomplis sans autorisation	13
B – La construction édiflée en violation des termes de l’autorisation obtenue....	16
II – Les infractions aux règles de fond : la violation directe de la norme d’urbanisme	16
A – Travaux non-soumis à autorisation préalable.....	17
B – Les constructions conformes à un permis de construire : l’apport du nouvel article L 480-13 du code de l’urbanisme.....	19
Section II : Les sanctions du droit pénal de l’urbanisme	22
I – La répression pénale des comportements fautifs	22
A – Les peines pénales	22
B – Les personnes pénalement responsables.....	23
II – Les mesures de restitution	24
A – L’objet et la nature des mesures de restitution	24
B – Le prononcé des mesures de restitution.....	25
Chapitre II : L’efficacité relative de la répression	27
Section I : rareté et clémence des condamnations.....	27
I – Faible nombre d’infractions portées à la connaissance des autorités judiciaires	28
II – Clémence des autorités judiciaires	30
Section II : Inexécution des condamnation à démolir	31
I – Résistance à l’exécution volontaire.....	31
II – Réticence de l’Administration à recourir à l’exécution forcée.....	32

Titre II : Le risque de démolition dans le contentieux civil de l'urbanisme	35
Chapitre I : Les conditions de l'action civile en réparation	36
Section I – La faute génératrice de responsabilité civile : la violation d'une servitude d'urbanisme	36
I – Violation d'une servitude d'urbanisme	36
II – Indifférence de principe à l'existence d'une autorisation d'urbanisme	38
Section II : Une violation des règles d'urbanisme à l'origine du préjudice subi par le plaignant	38
I – Preuve d'un préjudice	38
II – Un préjudice trouvant directement sa source dans l'irrégularité invoquée	39
Chapitre II : L'issue de l'action civile en réparation	41
Section I : L'incidence de la conformité au permis de construire sur le régime de l'action	41
I – La protection des constructions édifiées conformément à un permis de construire par l'article L 480-13 du Code de l'urbanisme	42
A – Situation antérieure à la loi ENL	42
B – Situation issue de la loi ENL	43
II – Les constructions ne bénéficiant pas du régime de protection de l'article L 480-13 du Code de l'urbanisme	50
Section II : Les mesures de réparation ordonnées par le juge civil	51
I – Le prononcé des mesures de réparation	51
II – Le droit à l'exécution de la mesure de démolition	52
DEUXIEME PARTIE : L'UTILISATION DES CONSTRUCTIONS ILLEGALES	54
Titre I : Les conséquences du maintien du bien dans le commerce juridique	55
Chapitre I : Les risques pesant sur l'acquéreur d'un immeuble irrégulier	55
Section I : Le transfert des risques à l'acquéreur	55
Section II : Sévérité de la solution pour l'acquéreur de bonne foi	57
Chapitre II : Les garanties offertes à l'acquéreur	58
Section I : Le rôle du notaire en cas de vente d'un immeuble irrégulièrement édifié ..	58
I – Etendue des obligations du notaire en matière d'urbanisme	58
II – Responsabilité du notaire en matière d'urbanisme	60
Section II : La possibilité de solliciter la nullité de la vente	61

I – Le dol : la dissimulation de l’irrégularité par le vendeur	62
II – L’erreur sur la régularité de la construction	62
Titre II : Les contraintes pesant sur le propriétaire de la construction.....	65
Chapitre I : Les restrictions au droit de construire frappant le bien litigieux	67
Section I : Principe originel d’interdiction de construire à défaut de régularisation....	67
Section II : La nouvelle prescription administrative décennale et ses limites.....	69
Chapitre II : Les sanctions administratives imprescriptibles	71
Section I : L’interdiction de raccordement aux réseaux.....	71
Section II : L’impossibilité de se prévaloir du droit à reconstruction en cas de sinistre	72
CONCLUSION.....	74
BIBLIOGRAPHIE	75