

LE COURRIER

des maires et des élus locaux

50 QUESTIONS



LE CONTENTIEUX DE L'URBANISME

De 1 à 20

AUTORISATIONS D'URBANISME

Délais de recours,
intérêt pour
agir, annulation...

P.III

De 21 à 27

DOCUMENTS D'URBANISME

Recours,
annulation,
déclaration
d'illégalité...

P.VIII

De 28 à 35

DEVANT LE JUGE ADMINISTRATIF

Responsabilité
de la commune,
demandes
financières...

P.X

De 36 à 42

DEVANT LE JUGE CIVIL

Responsabilité
civile du
constructeur,
démolition...

P.XII

De 43 à 50

DEVANT LE JUGE PÉNAL

Responsabilité
pénale, infractions,
sanctions...

P.XIV

► Les sites et documents à consulter

La page «**Permis de construire et autres autorisations d'urbanisme**» du ministère du Logement, de l'Égalité des territoires et de la Ruralité.

<http://www.territoires.gouv.fr/permis-de-construire-et-autres-autorisations-d-urbanisme>

► Les références

Code de l'urbanisme, articles L.121-8, L.480-1 à L.480-16, L.600-1 à L.600-9, R.122-14, R.122-15, R.123-24, R.123-25, R.600-1 à R.600-4

Code de justice administrative, articles L.521-1, L.554-10 à L.554-12, R.411-1 à R.421-7

Code civil, article 1382

Code pénal, article L.111-5

LE CONTENTIEUX DE L'URBANISME

Par Elsa Sacksick, Philippe Proot, Julie Sarassat, Audrey Lebeau, Katia Leselbaum-Benhammou, Vincent Malbert et Aurélien Massaguer, AdDen avocats

Le contentieux de l'urbanisme cumule les épithètes. Mixte, il procède aussi bien du droit administratif que du droit civil ou du droit pénal. Spécial, il consiste souvent dans l'application de règles dérogatoires et spécifiques à la matière qu'il régit. Vaste, il intéresse tout autant les documents d'urbanisme que les autorisations individuelles, la légalité des actes et comportements que la responsabilité des acteurs, les demandes des parties que les pouvoirs du juge. Équilibré, il vise à concilier le respect de la légalité avec la sécurité juridique. Technique, il mêle complexité des textes, raffinements jurisprudentiels et subtilité des solutions. Un tour d'horizon s'imposait.

1

Peut-on interrompre le délai de recours de deux mois autrement qu'en saisissant le tribunal administratif territorialement compétent ?

Oui. Le délai de recours contentieux peut être interrompu :

- par la saisine d'une juridiction incompétente ;
- par une demande d'aide juridictionnelle. Le délai de recours recommence à courir à la date de désignation de l'avocat (*CE 16/03/2011 M. X, n°205836 : Publié au Rec. CE*) ;
- par une demande de déferé préfectoral. Une personne peut demander au préfet de déferer au tribunal administratif un acte qu'il estime illégal. Cette demande de déferé est interruptive du délai de recours contentieux, de sorte que si le préfet refuse de faire droit à la demande qui lui est présentée, la personne lésée dispose d'un nouveau délai de 2 mois pour exercer un recours contre l'acte ;
- par l'exercice d'un recours administratif préalable (gracieux ou hiérarchique). Ce recours gracieux n'interrompt le délai de recours contentieux qu'une seule fois.

2

Comment calcule-t-on le délai d'acquisition d'une décision implicite de rejet d'un recours gracieux ?

Un recours gracieux formé dans le cadre du délai contentieux conserve celui-ci (*CE sect. 10/07/1964 Centre médico-pédagogique de Beaulieu, n°60408 : Rec. CE p.399*). En cas de silence gardé par l'auteur de la décision contestée pendant plus de deux mois, le recours gracieux est présumé être implicitement rejeté (*articles 18 et 21 de la loi n°2000-321 du 12 avril 2000 DCRA*) et le rejet peut être contesté dans les deux mois (*art. R.421-2 du CJA*). Ces deux **délais** de deux mois se calculent de la façon suivante : un recours gracieux parvenu à son destinataire le 4 décembre donne lieu à une décision implicite de rejet le 4 février ; le recours contentieux pourra être introduit jusqu'au 5 avril mais sera irrecevable le 6 (*CE 8/01/1954 Sieur Lalba, n°7631 : Rec. CE p.19*).

CJA

Code de justice administrative

CU

Code de l'urbanisme

Délais

Si le délai de deux mois prévu pour l'introduction d'un recours gracieux ou contentieux est un délai qui est prorogé jusqu'au premier jour ouvrable suivant et s'il expire un samedi, un dimanche ou un jour férié ou chômé (art. 642 CPC ; CE 19/09/2014 Société Ortec Méca, n°362568), il n'en va pas de même du délai d'acquisition d'une décision implicite de rejet.

3

Le défaut d'accusé de réception empêche-t-il le délai de courir ?

L'accusé de réception prévu par l'article 19 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 DCRA et l'article **R.421-5 du CJA** sont sans incidence sur les règles applicables aux recours administratifs, gracieux ou hiérarchiques, formés par des tiers à l'encontre d'autorisations individuelles créant des droits au profit de leurs bénéficiaires. Ainsi, en cas de naissance d'une décision implicite de rejet du recours administratif formé par un tiers, le nouveau délai ouvert à l'auteur de ce recours court dès la naissance de cette décision implicite, qu'il ait été ou non accusé réception de ce recours, et, dans le cas où une décision expresse de rejet est notifiée à l'auteur du recours administratif avant l'expiration du délai au terme duquel une décision implicite est susceptible de naître, le nouveau délai pour se pourvoir court à compter de cette notification, même sans mention des voies et délais de recours (*CE Sect. 15/07/2004 M. et M^{me} Damon, n° 266479 : Rec. CE p. 331*).

R.421-55 du CJA

« Les délais de recours contre une décision administrative ne sont opposables qu'à la condition d'avoir été mentionnés, ainsi que les voies de recours, dans la notification de la décision ».

Personne morale ou physique

Un conseiller municipal n'a pas, en cette seule qualité, intérêt à agir contre les autorisations d'urbanisme délivrées dans la commune (*CE 5/07/2006 Cne de la Possession, n° 285809*), à moins que le permis soit délivré à la commune elle-même (*CE 15/03/1995 Cne de Fuveau, n° 156022*). Pour les associations, voir la question n° 8.

Intérêt à agir du voisin

L'appréciation de l'intérêt à agir des tiers devra être plus restrictive, le voisin devant apporter la preuve de la réalité d'une affectation directe par la construction des conditions d'occupation de son bien.

4

Quelles conséquences en cas de permis obtenu par fraude ?

L'article L.424-5 du CU dispose que « la décision de non-opposition à une déclaration préalable ou le permis de construire ou d'aménager ou de démolir, tacite ou explicite, ne peuvent être retirés que s'ils sont illégaux et dans le délai de trois mois suivant la date de ces décisions. Passé ce délai, la décision de non-opposition et le permis ne peuvent être retirés que sur demande expresse de leur bénéficiaire ». Mais la condition liée au délai de retrait n'est pas applicable lorsque le permis a été obtenu à la suite de manœuvres de nature à induire l'administration en erreur, un tel permis ne pouvant acquérir de caractère définitif et créer des droits au profit du pétitionnaire, le maire pouvant en conséquence le retirer à tout moment (*CE 17/03/1976, Todeschini, n° 99289 : Rec. CE p. 157 ; CE 21/11/2012, n° 350684*). Toutefois, la circonstance qu'une décision administrative a été obtenue par fraude ne dispense pas l'administration d'inviter son bénéficiaire à présenter ses observations, sur le retrait envisagé, en application de l'article 24 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 DCRA (*CAA Marseille 11 juillet 2014, n° 13MA04610*).

5

Qui peut former un recours pour excès de pouvoir ?

Il faut que l'acte attaqué affecte les intérêts de la **personne morale ou physique** qui en conteste la légalité. Disposent ainsi d'un intérêt à agir à l'encontre d'une autorisation d'urbanisme les tiers visés par l'article L.600-1-2, au premier rang desquels figurent les voisins pouvant être concernés par les effets du projet (v. question n° 6). En revanche, la seule qualité d'habitant, d'usager ou de contribuable d'une commune ne donne pas un intérêt suffisant pour agir contre les autorisations d'urbanisme délivrées sur le territoire communal (*CE 22/10/1986 Union départementale des consommateurs des Bouches-du-Rhône, n° 50893*), ni celle d'architecte du permis initial contre un permis modificatif, alors même que serait invoquée l'atteinte aux droits patrimoniaux (*CAA Marseille 8/02/2001 M. Scarpocchi, n° 97MA01119*). A la différence du préfet qui dispose d'un intérêt pour agir de plein droit, une commune doit justifier en quoi ses propres intérêts sont lésés par une décision. Ainsi, elle peut avoir un intérêt à contester un permis de construire délivré sur le territoire d'une autre commune (*CE 25/07/2013 Cne d'Yffiniac, n° 368048*) ou sur son propre territoire lorsque l'autorisation est délivrée par le préfet (*CE 14/12/1992 Lanson, n° 130261*).

6

Comment s'apprécie l'intérêt pour agir d'un voisin ?

Depuis longtemps, le juge s'assure de la proximité géographique du voisin en tenant compte de la distance le séparant de la construction, de la configuration des lieux et de l'impact visuel du projet. Toutefois, l'**intérêt à agir** du voisin fait désormais l'objet d'une définition législative (*L.600-1-2 CU*) applicable aux recours formés contre les décisions intervenues après le 19 août 2013 : « Une personne autre que l'État, les collectivités territoriales ou leurs groupements ou une association n'est recevable à former un recours pour excès de pouvoir contre un permis de construire, de démolir ou d'aménager que si la construction, l'aménagement ou les travaux sont de nature à affecter directement les conditions d'occupation, d'utilisation ou de jouissance du bien qu'elle détient ou occupe régulièrement ou pour lequel elle bénéficie d'une promesse de vente, de bail, ou d'un contrat préliminaire mentionné à l'article L.261-15 du Code de la construction et de l'habitation ».

7

Un commerçant a-t-il un intérêt pour agir contre un permis de construire délivré à un concurrent ?

Non, si le commerçant se contente d'invoquer un intérêt concurrentiel à agir contre une autorisation d'urbanisme (*CE 13/03/1987, Sté Albigeoise de spectacles, n°55525*). Mais oui, si le commerçant voisin démontre que les caractéristiques particulières de la construction sont de nature à affecter, par elles-mêmes, les conditions d'exploitation de son activité, à l'exclusion de toutes considérations tirées de la concurrence commerciale (*CE 22/02/2002 Sté France Quick sa, n°216088; CE 6/07/2011 Société Auch Hyper Distribution, n°344763*). La circonstance que l'autorisation attaquée ait fait l'objet d'une consultation facultative de la CDAC (pour les projets portant sur une surface de vente entre 300 et 1000 m²), ne remet pas en cause cette analyse (*CE 11/06/2014 Sté Deva-roc, n°360135; BJDU n°5/14, p. 391*). Le permis de construire, même pris sur avis de la CDAC, demeure une décision prise au regard de considérations exclusivement urbanistiques.

9

A quelle date s'apprécie l'intérêt pour agir ?

L'intérêt pour agir contre un permis de construire, de démolir ou d'aménager est apprécié au jour de l'affichage en mairie de la demande du pétitionnaire. Sur le modèle de l'article L.600-1-1 relatif aux associations, l'article L.600-1-3 modifie à l'égard des tiers requérants la date de référence traditionnellement reconnue en contentieux administratif, qui était celle de la date de l'introduction du recours. Désormais, et afin d'éviter la pratique répandue des montages destinés à conférer à un tiers un intérêt à contester une autorisation d'urbanisme (dès l'affichage de la demande en mairie ou celui de l'autorisation sur le terrain, des tiers pouvaient se créer une relation de voisinage avec le projet, en louant ou en achetant des locaux situés à proximité), seules les personnes dont l'intérêt existait à la date du dépôt de la demande d'autorisation seront recevables à la contester, sauf pour le requérant à justifier de circonstances particulières.

8

Comment s'apprécie la capacité et l'intérêt pour agir des associations ?

Il appartient à tout requérant de justifier de sa capacité pour agir en justice. S'agissant des associations, il est jugé de manière constante qu'en l'absence, dans les statuts, de stipulation réservant expressément à un autre organe la capacité de décider de former une action devant le juge administratif, celle-ci est régulièrement engagée par l'organe tenant des mêmes statuts le pouvoir de représenter en justice cette association (*CE sect. 3/04/1998 Féd. de la plasmurgie, n°177962*); à défaut de toute mention dans les statuts sur ce point, une association ne peut être régulièrement engagée que par l'assemblée générale (*CE 16/02/2001 APECE, n°221622*). Quant à l'intérêt pour une association à contester une autorisation d'urbanisme, il est déterminé par ses statuts qui renseignent, d'une part sur son champ d'intervention géographique et d'autre part, sur son objet social. Le juge administratif apprécie ainsi si, au regard de l'objet social indiqué, les effets de la décision sont suffisamment importants compte tenu du **champ géographique** d'action de l'association.

10

Quel est le point de départ du délai de recours ?

À l'égard des tiers, l'article R.600-2 prévoit que le délai de recours de deux mois contre une autorisation d'urbanisme court à compter du premier jour d'une période continue de deux mois d'affichage sur le terrain des pièces mentionnées à l'article R.424-15 (*CE 22/09/2014, n°361715*). Exceptionnellement, ce point de départ peut se situer au jour où le requérant a eu connaissance de l'acte attaqué, connaissance matérialisée par l'exercice d'un recours gracieux ou contentieux, même irrecevable, alors même que les formalités d'affichage de l'autorisation n'auraient pas été accomplies. À l'égard du pétitionnaire, c'est la date de notification de l'arrêté qui fait courir le délai de recours de deux mois. À l'égard du préfet, le délai de recours de deux mois court à compter de la réception par ses services d'un dossier complet (arrêté, dossier de demande et avis requis par le code de l'urbanisme). Si ce dossier est incomplet, la lettre par laquelle le préfet demande au maire de lui transmettre les pièces manquantes proroge le délai de recours contentieux (*CE 13/01/1988 MGPC, Leb. 6*).

Champ géographique

Une association dont l'objet est régional peut donc avoir intérêt à contester un permis de construire lorsque le projet est de grande ampleur et risque de porter atteinte à un site majeur de la région (*CE 24/10/1997 SCI Hameau Piantarella et commune de Bonifacio, n°161043*). En revanche, en l'absence de limitation géographique dans les statuts, et quelle que soit sa dénomination, une association est regardée comme ayant un objet national ; elle ne dispose donc pas d'un intérêt à contester une maison individuelle (*CE 5/11/2004 Assoc. Bretagne littoral environnement urbanisme, n°264819*).

Notification à l'un ou à l'autre

Le Conseil d'Etat vient de juger que la notification d'une requête en appel à l'encontre d'un jugement rejetant un recours contre un permis de construire peut valablement être faite à l'adresse de l'architecte auquel le bénéficiaire avait donné mandat, alors même que la mission confiée à l'architecte avait pris fin depuis plus de cinq ans (CE 24/09/2014 M. M, n° 351689). La Haute assemblée vient en outre de déclarer recevable le pourvoi dirigé contre un arrêt d'appel rejetant une demande d'annulation d'un permis de construire, dont la notification avait été adressée au titulaire de l'autorisation, mais à l'adresse de son avocat (CE 15/10/2014 M. B et M. C, n° 366065).

Notification

Lorsque le requérant justifie auprès du tribunal de l'accomplissement des formalités de notification au titre de l'article R. 600-1 et que le recours contentieux a été précédé d'un recours gracieux, il convient qu'il adresse la preuve de la notification du recours contentieux mais également celle de la notification du recours gracieux qui l'a précédé.

11

Quel est le délai au-delà duquel un recours n'est plus recevable ?

La preuve par le bénéficiaire de l'autorisation de la régularité de l'affichage étant parfois délicate à apporter, l'article R.600-3 a fixé à un an à compter de l'achèvement des travaux ou des aménagements le délai maximal au-delà duquel aucune action en annulation contre un permis de construire ou d'aménager ou une décision de non-opposition à déclaration préalable n'est plus recevable. Le bénéficiaire de l'autorisation ne peut cependant utilement opposer le caractère tardif du recours que s'il produit devant le juge la déclaration attestant l'achèvement et la conformité des travaux prévue par l'article R.462-1, cette preuve étant apportée par la production de l'avis de réception postal ou de la décharge après remise en main propre. Mais, même dans ce cas, le requérant peut, par tous moyens, apporter la preuve contraire et justifier que les travaux ont été achevés à une date postérieure à la réception de cette déclaration (CE 6/12/2013 Mme Gouaty, n°358843, BJDJ 2014. 59).

13

Quelle forme doit prendre la notification ?

Le requérant doit adresser à l'auteur de la décision et au titulaire de l'autorisation la copie du recours gracieux ou contentieux. Une simple lettre mentionnant qu'un recours a été déposé est donc insuffisante (CE sect. avis 1/03/1996 Assoc. Soissy Etiolles Environnement, n°175126, Leb. 60). La copie du recours doit être intégrale, mais les pièces n'ont pas nécessairement à être jointes (TA Rouen 27/12/1994 Préfet de la région Haute-Normandie, préfet de la Seine-Maritime, n°941329 : mentionné aux T.). Le texte exige que la **notification** soit faite par lettre recommandée avec accusé réception. Mais la jurisprudence a admis des moyens de preuve équivalents. Le recours peut ainsi faire l'objet d'une notification par Chronopost (CE 28/04/2000 M. et Mme Gilloire, n°198565), exploit d'huissier (TA Montpellier 18/10/1996 Florenche, n°953764), remise contre récépissé (CAA Bordeaux 30/12/2005 Commune d'Aslonnes, n°02BX02119). Il appartient au juge, au besoin d'office, de rejeter le recours comme irrecevable lorsque son auteur, après y avoir été invité, n'a pas justifié de l'accomplissement des formalités requises par ces dispositions (CE 13/07/2011 M^{me} Casan, n°314093).

12

A quelle adresse doit être notifié le recours ?

L'article R. 600-1 impose à l'auteur d'un recours contre un certificat d'urbanisme ou autorisation d'urbanisme de le notifier à l'auteur de la décision, ainsi qu'au titulaire de l'autorisation, à peine d'irrecevabilité. Cette obligation vaut également en cas de demande tendant à l'annulation ou la réformation d'une décision juridictionnelle concernant de tels actes. Cette notification doit en principe être faite à l'adresse du pétitionnaire telle qu'elle est renseignée par l'arrêté et/ou par le dossier de demande (formulaire Cerfa) (CE 23/04/2003 Assoc. « Nos Villages », n°251608). S'il a été admis que cette formalité pouvait régulièrement être accomplie auprès de la personne pour le compte de laquelle l'autorisation avait été sollicitée, alors même que son nom n'apparaissait ni dans l'acte attaqué, ni dans la demande d'autorisation (CE 31/12/2008 Min. de l'Ecologie c. Synd. des copropriétaires de l'immeuble « Les jardins d'Arago », n°305881, BJDJ 2008. 453), c'était dans le cadre particulier de la loi du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique, du fait que, selon le commissaire du gouvernement « (...) tant le maître d'ouvrage que le maître d'ouvrage délégué justifient d'un lien à l'ouvrage » autorisant la **notification à l'un ou à l'autre**.

14

Les parties à l'instance peuvent-elles faire appel ?

Oui, toute partie à une instance devant le tribunal administratif ou qui y a été régulièrement appelée peut interjeter appel devant la cour administrative d'appel compétente. Toutefois, afin de réduire le délai de traitement des recours qui peuvent retarder la réalisation de certaines opérations, le nouvel article R.811-1-1 du CJA a supprimé la voie de l'appel en donnant compétence aux tribunaux administratifs pour connaître en premier et dernier ressort des contentieux portant sur les autorisations de construire et de démolir des logements ou sur les permis d'aménager des lotissements délivrés dans les communes marquées par un déséquilibre entre l'offre et la demande de logements.

À NOTER

Ce dispositif, applicable aux recours introduits entre le 1^{er} décembre 2013 et le 1^{er} décembre 2018, vise les communes connaissant des « difficultés sérieuses d'accès au logement sur l'ensemble du parc résidentiel existant » et où la taxe annuelle sur les logements vacants a été instituée. Les jugements rendus sur ces affaires donneront lieu à un recours direct en cassation.

15

En quoi consiste la cristallisation des moyens par le juge administratif ?

Une procédure de cristallisation des moyens soulevés à l'occasion d'un recours en annulation a été instaurée depuis le 1^{er} décembre 2013 (*R.600-4 CU*). Elle répond à l'allongement des délais d'instruction des recours du fait d'une pratique répandue de distillation, au fil des mois, des moyens soulevés par certains requérants, l'objectif n'étant pas moins que le juge se prononce sur la légalité du permis que de retarder la réalisation de l'opération. Si en effet les recours ne sont pas suspensifs, ils fragilisent l'engagement des financements nécessaires à l'opération et reportent le démarrage des travaux. Pour y faire face, il est permis au défendeur de solliciter du juge la fixation d'une date au-delà de laquelle aucun moyen nouveau ne pourra plus être soulevé par le requérant. Cette procédure, ouverte dans le cadre d'un recours formé contre un permis de construire, de démolir ou d'aménager, doit faire l'objet d'une demande motivée. Encadrée par aucun délai, son issue est laissée à la discrétion du juge.

17

Comment s'opère la régularisation d'une autorisation illégale ?

La régularisation, lorsqu'elle est possible, prend la forme d'un **permis modificatif**, qui vient régulariser l'illégalité entachant le permis initial. Un tel permis peut être spontanément sollicité ; il peut aussi précéder une annulation si le juge décide de surseoir à statuer sur le fondement de l'article L.600-5-1 du CU ; et il peut avoir pour effet de corriger l'illégalité ayant motivé une annulation partielle (déjà) prononcée en considération de la divisibilité du permis ou, sur le fondement de l'article L.600-5, du caractère identifiable de l'élément illégal. Dans la mise en œuvre de l'article L.600-5, le juge n'est pas tenu de recueillir les observations des parties (*CE 4/10/2013 Andrieu et Perrée, n°358401*) ou la présentation de conclusions en ce sens (*CE 15/10/2014, n°359175*). De même, les juges du fond se livrent, en s'abstenant de faire usage de l'article L.600-5, à une appréciation qui échappe au contrôle du juge de cassation (*CE 15/10/2014*). Mais le juge d'appel doit censurer le tribunal qui opère une annulation partielle sur le fondement de l'article L.600-5 alors que celle-ci n'était pas possible (*CE 9/04/2014 Cne de Saint-Martin-le-Vinoux, n°338363*).

16

Quand une annulation partielle est-elle possible ?

Un permis forme en principe un tout indivisible. Un permis portant sur deux constructions distinctes peut toutefois être divisible dans cette mesure (*CE 18/02/2005 Constant, n°261171*), de même que sont divisibles les prescriptions relatives aux participations financières (*CE Sect. 13/11/1981 Epoux Plunian, n°16504 : Rec. CE p.413, concl. Labetoulle*). En outre, l'article L.600-5 du CU énonce que : « Le juge administratif qui, saisi de conclusions dirigées contre un permis de construire, de démolir ou d'aménager, estime, après avoir constaté que les autres moyens ne sont pas fondés, qu'un vice n'affectant qu'une partie du projet peut être régularisé par un permis modificatif, peut limiter à cette partie la portée de l'annulation qu'il prononce et, le cas échéant, fixer le délai dans lequel le titulaire du permis pourra en demander la régularisation », et il est ainsi possible de n'annuler un permis qu'en tant qu'il méconnaît les obligations en matière de stationnement (*CE 23/02/2011 SNC Hôtel de la Bretonnerie, n°325179 : Rec. CE p.1068*). Il s'agit là de deux possibilités d'annulation partielle distinctes (*CE 1/03/2013 Epoux Fritot, n°350306*).

18

Quelles incidences a un permis modificatif ?

Le permis modificatif vient corriger les irrégularités du premier permis et le rendre légal (*CE 9/12/1994 SARL Seri, n°116447*), les moyens dirigés contre les dispositions illégales corrigées devenant alors inopérants (*CE 8/12/1995 Assoc. déf. des riverains de Central Park, n°122319*). Un recours dirigé contre un permis modificatif ne permet pas de remettre en cause les dispositions non modifiées du permis initial devenu définitif. Et l'on ne peut pas invoquer à l'encontre du permis modificatif la violation de règles d'urbanisme violées par le permis initial et auxquelles il est étranger ou ne porte pas d'atteinte supplémentaire (*CE 28/07/1999, SA d'HLM « Le Nouveau logis Centre Limousin », n°182167*). Mais, dans le cadre de l'article L.600-5 du CU, un permis modificatif, délivré en conséquence d'un jugement frappé d'appel, ne saurait avoir pour effet de régulariser les illégalités affectant le permis de construire (*CE 9/04/2014 Cne de Saint-Martin-le-Vinoux, n°338363*) ; le juge d'appel devra donc, à son tour, s'interroger sur la possibilité d'une annulation partielle et d'une régularisation.

Permis modificatif

Qu'elle intervienne spontanément, ou après un jugement d'annulation partielle dans le cadre de l'article L.600-5 du CU, ou avant une éventuelle annulation dans le cadre de l'article L.600-5-1, la régularisation prend la forme d'un permis modificatif. Elle est donc nécessairement d'ampleur limitée dès lors qu'un tel permis ne peut entraîner que des modifications « sans influence sur la conception générale du projet initial » (*CE Sect. 26/07/1982 Le Roy, n°23604 : Rec. CE p.315*). Ainsi, même dans le cadre de l'article L.600-5, une régularisation ne peut légalement faire l'objet d'un permis modificatif que si les modifications, en ce qu'elles ne remettent en cause ni la conception générale ni l'implantation des constructions, n'impliquent que des modifications de caractère limité (*CE 4/10/2013 Andrieu et Perrée, n°358401*). Enfin, un permis modificatif peut régulariser une méconnaissance des règles de fond mais également des règles de forme et de procédure (*CE 2/02/2004 SCI La Fontaine de Villiers, n°238315 : Rec. CE p.914*), voire de compétence (*CE 27/11/2013 Assoc. Bois-Guillaume Réflexion, n°358765*).

19

Quand se prescrit l'action en répétition de l'indu ?

Aux termes de l'article L.332-30 du CU, les taxes et contributions de toute nature obtenues ou imposées en violation des dispositions des articles L.311-4 et L.332-6 de ce même code sont réputées sans cause en sorte que les sommes versées ou celles qui correspondent au coût de prestations fournies sont sujettes à répétition. Selon ces dispositions, l'action en répétition se prescrit par cinq ans à compter du dernier versement ou de l'obtention des prestations indûment exigées. Toutefois, s'agissant des acquéreurs successifs de biens ayant fait l'objet d'un permis de construire ou de biens situés dans une ZAC ou encore dans une zone couverte par une convention de projet urbain partenarial (PUP), ce délai de cinq ans ne court qu'à compter de l'inscription sur un registre mis à la disposition du public en mairie (*art. L.332-29*) attestant que le dernier versement a été opéré ou la prestation obtenue (*art. L.332-30*). Il en résulte que ce défaut d'inscription sur le registre, sans rendre la prescription illégale, empêche la prescription quinquennale de courir vis-à-vis des acquéreurs (*CAA Paris 18/09/2008, n°06PA04154*).

Article L.600-2

La confirmation de la demande par le pétitionnaire ne peut faire l'objet d'un nouveau refus ou être assortie de prescriptions spéciales sur le fondement de « dispositions d'urbanisme intervenues postérieurement à la date d'intervention de la décision annulée sous réserve que l'annulation soit devenue définitive et que la confirmation de la demande soit effectuée dans les six mois suivant la notification de l'annulation au pétitionnaire ».

Publication

Le Conseil d'Etat a jugé que la publication d'une décision administrative dans un recueil autre que le Journal officiel (JO) fait courir le délai de recours contentieux à l'égard de tous les tiers si l'obligation de publier cette décision dans ce recueil résulte d'un texte législatif ou réglementaire lui-même publié au JO de la République française, ce qui est le cas des dispositions précitées (CE sect. 27/07/2005 Millon, n° 259004 : Rec. CE p. 336). Cette décision devrait en principe, s'appliquer aux actes liés à l'approbation, la révision ou la modification d'un document d'urbanisme. Mais aucune jurisprudence n'a encore tranché la question.

20

Quel est le sort de la demande du pétitionnaire qui a obtenu l'annulation du refus de l'administration ?

L'annulation par le juge d'une décision de refus ne rend pas le pétitionnaire titulaire de l'autorisation sollicitée. En revanche, l'administration reste saisie de sa demande et doit à nouveau procéder à son instruction.

Il était alors tenu compte des règles d'urbanisme en vigueur au jour où l'administration devait à nouveau se prononcer. Or, les documents d'urbanisme pouvaient avoir évolué, parfois dans un sens défavorable au projet, pendant les années écoulées entre le dépôt de la demande, l'annulation du refus par le juge, et la nouvelle instruction. L'article L.600-2 a donc prévu un droit au rétablissement de la règle d'urbanisme antérieure. Ce sont les règles d'urbanisme en vigueur au jour du refus qui seront opposables au projet.

21

Qui a intérêt à contester un plan local d'urbanisme ?

L'intérêt à agir des requérants en matière de plan local d'urbanisme (PLU) est apprécié de façon large par la jurisprudence. La simple qualité d'habitant d'une commune suffit ainsi à habilitier le requérant à contester le plan « dans l'ensemble de ses dispositions » (*CE 9/03/1990 Stockhausen et Trudelle, n°42563 : Rec. CE p. 1034 : à propos d'un POS*). Sont également recevables à agir toutes les personnes qui sont susceptibles de se voir opposer, à un titre ou à un autre, les dispositions du PLU, par exemple une commune voisine et un habitant de cette commune (*CE 1/02/1989 Durand et Cne de Génissac, n°66700 : Rec. CE p. 985*). Les associations de défense de l'environnement disposent également d'un intérêt à agir contre un PLU dès lors qu'elles poursuivent, aux termes de leurs statuts, une action de protection d'un site compris dans le périmètre du document (*CE 19/03/2008 Cne de Saint-Cast-le-Guildo, n°296504*). Il doit être noté que l'intérêt à agir d'une association s'apprécie à la date à laquelle elle a introduit sa demande et sans que puissent être prises en compte les modifications substantielles qu'elle a apportées à son objet social au cours de l'instance (*CE 24/10/1994 Cne de la Tour du Meix, n°123316 : Rec. CE p. 462*).

22

Quel est le point de départ du délai de deux mois pour contester un document d'urbanisme ?

Le délai de recours contentieux de deux mois pour contester un document d'urbanisme par la voie de l'excès de pouvoir part à compter de la plus tardive des formalités de publicité mentionnées aux articles R.122-15 (Scot) et R.123-25 (PLU) du Code de l'urbanisme, correspondant l'une au premier jour d'une période d'affichage au siège du ou des EPCI concernés et, le cas échéant, en mairie d'une durée d'un mois, l'autre à l'insertion de cet affichage en caractères apparents dans un journal diffusé dans le département (*CE 28/06/1996 Fédération pour les espaces naturels et l'environnement catalan, n°160434*). Il faut toutefois signaler que, dans les communes et groupements de communes de 3 500 habitants et plus, l'acte approuvant l'élaboration, la révision ou la modification du document d'urbanisme doit faire l'objet, en outre, d'une **publication au recueil des actes administratifs** de la commune ou de l'EPCI.

23

Quelles dispositions s'appliquent à l'annulation ou la déclaration d'illégalité d'un PLU ou d'un Scot ?

Aux termes de l'article L.121-8 du CU: « L'annulation ou la déclaration d'illégalité d'un schéma de cohérence territoriale, d'un plan local d'urbanisme, d'une carte communale, d'un schéma directeur ou d'un plan d'occupation des sols ou d'un document d'urbanisme en tenant lieu a pour effet de remettre en vigueur le schéma de cohérence territoriale, le schéma directeur ou le plan local d'urbanisme, la carte communale ou le plan d'occupation des sols ou **le document d'urbanisme en tenant lieu immédiatement antérieur** ». Ces prescriptions s'appliquent, que l'annulation ou la déclaration d'illégalité du schéma directeur, du plan d'occupation des sols ou du document d'urbanisme en tenant lieu ait été totale ou partielle, à la condition, dans ce second cas, que les dispositions rendues applicables de ce fait soient compatibles avec les dispositions d'urbanisme maintenues en vigueur (*CE 13/11/2002 SA foncière Paris-Neuilly, n° 185637*).

24

Quelles conséquences ont l'annulation ou la déclaration d'illégalité d'un PLU sur les autorisations de construire ?

Une distinction doit être opérée entre les décisions individuelles devenues définitives au jour de l'annulation ou de la déclaration d'illégalité du PLU et les autres. S'agissant des premières, dont le délai de recours contentieux est expiré et n'ayant fait l'objet d'aucun recours contentieux, elles ne peuvent être remises en cause. S'agissant des secondes, il convient de vérifier si, du fait de la remise en vigueur du document d'urbanisme immédiatement antérieur, elles peuvent trouver un **autre fondement assurant leur légalité**. L'annulation ou la déclaration d'illégalité d'un PLU n'entraîne pas de plein droit l'annulation d'un permis de construire délivrée sur son fondement. En effet, le permis de construire ne constituant pas un acte d'application du PLU, les requérants doivent s'attacher à démontrer, en outre – et sous réserve, en ce qui concerne les vices de forme ou de procédure, des dispositions de l'article L.600-1 (CU) – que la réglementation d'urbanisme remise en vigueur s'opposait à cette autorisation.

Le document antérieur

L'application du document d'urbanisme antérieur implique toutefois que celui-ci soit lui-même légal. A défaut, il s'agit, pour l'autorité chargée de délivrer les autorisations d'utilisation ou d'occupation des sols, de faire application du document précédent, et le cas échéant, faute de document d'urbanisme applicable, du règlement national d'urbanisme (*CE avis 9/05/2005 Marangio, n° 277280 – Rec. CE p. 95*).

Autre fondement légal

Cette règle, cependant, ne s'applique pas au refus de permis de construire, lorsqu'il trouve son fondement dans un document d'urbanisme. Dans ce cas, l'annulation ou l'illégalité de ce document d'urbanisme entraîne l'annulation du refus de permis de construire pris sur son fondement, sauf au juge à procéder, le cas échéant, à une substitution de base légale ou de motifs dans les conditions de droit commun (*CE 30/12/2009 Cne du Cannel-des-Maures, n° 319942*).

« Notamment »

L'usage de l'adverbe « notamment » laisse à penser que le principe dégagé par le Conseil d'Etat est toujours valable et qu'une annulation partielle en présence d'une illégalité affectant d'autres dispositions ou d'autres documents est possible.

25

Quelles sont les conditions du sursis à statuer du juge ?

Aux termes des nouvelles dispositions de l'article L.600-9 du CU issues de la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014, dite loi Alur, « si le juge administratif, saisi de conclusions dirigées contre un schéma de cohérence territoriale, un plan local d'urbanisme ou une carte communale, estime, après avoir constaté que les autres moyens ne sont pas fondés, qu'une illégalité entachant l'élaboration ou la révision de cet acte est susceptible d'être régularisée, il peut, après avoir invité les parties à présenter leurs observations, surseoir à statuer jusqu'à l'expiration du délai qu'il fixe pour cette régularisation et pendant lequel le document d'urbanisme reste applicable (...) ». Une faculté strictement encadrée par ce même article. Lorsqu'un vice de fond est en cause, le sursis à statuer ne peut être prononcé que si l'illégalité est susceptible d'être régularisée par une procédure de modification. Lorsqu'un vice de forme ou de procédure est en cause, le sursis à statuer ne peut être prononcé que si l'illégalité a eu lieu, pour les Scot et les PLU, après le débat sur les orientations du projet d'aménagement et de développement durables. En toute hypothèse, si la régularisation intervient dans le délai fixé, elle est notifiée au juge, qui statue après avoir invité les parties à présenter leurs observations.

26

Dans quelles hypothèses le juge peut-il prononcer l'annulation partielle d'un document d'urbanisme ?

Il y a lieu de distinguer selon que le moyen retenu par la juridiction administrative pour fonder l'annulation du document d'urbanisme est un vice de forme ou de procédure ou un vice de fond. Dans la première hypothèse, la règle générale est l'annulation totale du document d'urbanisme. Dans la seconde hypothèse, le principe est inversé. En effet, un document d'urbanisme ne peut être annulé en totalité sur le fondement d'un moyen de légalité interne que si les dispositions en cause forment un tout indissoluble avec le reste du document (*CE 1/07/1998 Cne de Doucier, n° 171733*). Le nouvel article L.600-9 du CU réserve expressément le cas d'une annulation partielle « **notamment** » au plan de secteur, au programme d'orientations et d'actions du PLU ou aux dispositions relatives à l'habitat ou aux transports et déplacements des orientations d'aménagement et de programmation.

27

Peut-on toujours exciper de l'illégalité d'un POS ou d'un PLU contre une autorisation d'urbanisme ?

Cas d'illégalité
Dans les autres cas, par exception au principe selon lequel l'autorité administrative doit écarter l'application d'un règlement illégal, l'autorité compétente est donc tenu, lorsqu'elle statue après l'expiration du délai de six mois, de se fonder sur le document d'urbanisme en vigueur dès lors que sa légalité n'est affectée que par des vices de procédure ou de forme au sens des dispositions précitées de l'article L.600-1 (CE avis 9/05/2005 Marangio, n° 277280 : Rec. CE p. 95).

La réponse dépend du type d'illégalité invoqué par le requérant. En **cas d'illégalité** pour vice de fond, aucune limitation dans le temps n'existe. En cas d'illégalité pour vice de forme ou de procédure, celle-ci ne peut être invoquée par voie d'exception après l'expiration d'un délai de six mois à compter de la prise d'effet du document en cause – Scot, POS, PLU, carte communale ou document d'urbanisme en tenant lieu (*art. L.600-1 CU*). Cette dernière règle n'est cependant pas applicable lorsque le vice de forme concerne soit l'absence de mise à disposition du public des schémas directeurs dans les conditions prévues à l'article L.122-1-2 dans sa rédaction antérieure à la loi « SRU » n° 2000-1208 du 13 décembre 2000, soit la méconnaissance substantielle ou la violation des règles de l'enquête publique sur les Scot, les PLU et les cartes communales, soit l'absence du rapport de présentation ou des documents graphiques (même article).

29

L'administration est-elle responsable d'une décision d'urbanisme illégale ?

Oui. Toute illégalité commise par l'administration est constitutive d'une faute et peut donner lieu à indemnisation du préjudice direct et certain. Ainsi, la responsabilité de la commune est engagée du fait de l'illégalité fautive d'un permis de construire (*CE 08/10/2008 Sté Rand Kar, req. n° 295343*); d'un refus illégal de délivrance d'une autorisation d'urbanisme: exemple d'une provision en application de l'article R.541-1 du CJA en raison de l'illégalité du refus de délivrance d'un permis de construire modificatif (*CE 17/12/2003 Cne de Cannes, req. n° 255235*); ou du retrait illégal d'un permis de construire. Tel n'est pas le cas, par exemple (*CE 07/01/1970 Sieur X., req. n° 76151*) de la réalisation des bénéfices escomptés de la location de garages qui n'ont pu être construits du fait du retrait illégal du permis de construire qui ne présentait qu'un caractère éventuel et donc non indemnisable; ou encore d'un certificat d'urbanisme comportant des renseignements erronés (*CE 23/10/1974 Min. de l'aménagement du territoire, req. n° 92893*; *CAA Marseille 09/10/2008 Olivier X, req. n° 06MA00248*).

28

Dans quelles conditions le juge des référés prononce-t-il la suspension du permis de construire ?

L'article L.521-1 du CJA fixe les conditions du référé suspension contre une décision administrative. Une condition de recevabilité préalable est exigée: le dépôt d'une requête recevable en annulation contre la décision litigieuse. Ensuite deux conditions doivent être remplies: l'une tirée de l'urgence et l'autre du doute sérieux sur la légalité de la décision. Si sur la seconde le permis de construire ne se distingue pas particulièrement des autres décisions administratives, cela est moins vrai concernant la condition d'urgence. En matière de permis de construire, il existe une présomption d'urgence (*CE 27/07/2001 Cne de Meudon, n° 231991 : Rec. CE T. p. 1115*). Ainsi, la condition d'urgence est présumée lorsque les travaux vont commencer ou ont déjà commencé sans être pour autant achevés ou être sur le point d'être achevés. La charge de la preuve est donc renversée mais le pétitionnaire et l'autorité qui a délivré le permis peuvent tenter de justifier de circonstances particulières (*CE 22/03/2010 Mme A, req. n° 324763 : Rec. T. CE*).

30

Quels comportements fautifs sont susceptibles d'engager la responsabilité de la commune ?

Engage sa responsabilité la commune qui postérieurement à la délivrance d'un permis de construire a créé des obstacles à la réalisation des travaux (*CE 24/07/1987 Sté immobilière de Verneuil-Vernouillet, n° 44229*). Les changements d'attitude successifs et contradictoires de l'administration communale, qui ont retardé de plusieurs mois la délivrance de l'autorisation de construire engagent sa responsabilité (*CAA Nancy 15/01/2004, M. X, n° 98NC01361*). Un autre exemple de comportement fautif réside dans la demande de paiement des participations financières au titre du permis de construire en cours d'instruction, laissant par là même croire la délivrance du permis acquise alors qu'il va être refusé (*CE 26/10/1973 SCI Résidence Arcole, n° 87909, 87910*). Engage aussi la responsabilité de l'administration le retard fautif de délivrance d'un certificat d'urbanisme (*CE 06/06/2012 B., n° 329123*).

31

Une demande gracieuse auprès de l'administration fautive est-elle un préalable à un recours indemnitaire ?

Oui. En matière de contentieux indemnitaire, le requérant est tenu de formuler une demande préalable auprès de l'administration dans laquelle il fait part de ses prétentions avant que la condamnation de cette dernière soit sollicitée devant la juridiction administrative. En effet, l'article R.425-1 du CJA prévoit que, sauf en matière de travaux publics, la juridiction ne peut être saisie que par voie de recours formé contre une décision. C'est l'application des principes de la liaison du contentieux et du privilège du préalable de l'administration. Une fois que l'administration a rejeté expressément ou tacitement la demande indemnitaire alors que le juge administratif du plein contentieux, saisi d'une demande indemnitaire recevable, peut décider d'annuler cette décision et condamner la personne publique à réparer le préjudice subi par le requérant, s'il est démontré une faute, un préjudice et un lien de causalité direct et certain entre la faute et le préjudice.

32

Quels sont les préjudices indemnisables ?

Pour obtenir la réparation d'un préjudice, le requérant doit apporter la preuve de l'existence d'une faute imputable à l'administration et le préjudice invoqué doit être directement lié à la décision attaquée et avoir un caractère certain. Les dommages indemnisables sont traités au cas par cas par le juge au regard des pièces produites par le requérant. A titre illustratif, ont donné lieu à indemnisation : les préjudices relatifs à la hausse du coût de la construction, au coût des immobilisations dues à l'arrêt du chantier de la date du retrait du permis irrégulier à celle de l'octroi d'un nouveau permis (*CE 12/11/1975 SCI Résidence du Pays d'Oc, n°94825*), les frais financiers pour la réalisation du projet (*CE 11/02/2004 SA France Travaux, n°212855*), ou encore ceux utilement exposés par le bénéficiaire de l'autorisation à l'occasion d'une instance judiciaire engagée par des tiers et à l'issue de laquelle le juge a ordonné, à raison de l'illégalité de cette autorisation, la démolition d'une construction et des frais afférents à l'instance engagée en parallèle devant le juge administratif sur la légalité de l'autorisation (*CE Sté Rand Kar, n°295343*).

33

Quand la responsabilité de l'administration peut-elle être atténuée ?

Lorsqu'elle est démontrée, la faute de la victime constitue une cause exonératoire partielle ou totale de la responsabilité de l'administration. Limitent ainsi la responsabilité de l'administration : l'imprudence ou les erreurs commises par le pétitionnaire même (*CAA Douai 02/02/2012, n°10DA01448*), les informations et plans erronés fournies par ce dernier (*CAA Nancy 12/12/1991 Min. de l'Équipement, n°89NC01363*) ou sa connaissance de l'irrégularité du permis de construire (*CE 12/12/1975 SCI Résidence du Pays d'Oc, n°94825*). Ainsi, la part du préjudice indemnisée par l'administration sera en général différente selon que le requérant est un professionnel de l'immobilier ou un particulier.

34

Le pétitionnaire peut-il demander des dommages et intérêts du fait d'un recours « abusif » ?

Oui, depuis le 19 août 2013, l'article L.600-7 du CU permet au bénéficiaire d'un permis de construire, de démolir ou d'aménager attaqué, de solliciter, par un mémoire distinct, la condamnation de l'auteur du recours à lui allouer des **dommages et intérêts**. Le dépôt de conclusions reconventionnelles à caractère indemnitaire (sans avoir à saisir le juge judiciaire sur le fondement de l'abus de droit) s'applique aux instances en cours (*CE Avis 18/06/2014 n°376113*).

Deux critères : le recours doit être mis en œuvre dans des conditions qui excèdent la défense des intérêts légitimes du requérant ; et il doit causer un préjudice excessif à son bénéficiaire. A noter qu'une association régulièrement déclarée ayant pour objet la protection de l'environnement est présumée agir dans les limites de la défense de ses intérêts légitimes.

Dommmages et intérêts

A ce jour, peu de juridictions ont été saisies d'une telle demande, et aucune n'a alloué des dommages et intérêts au bénéficiaire. Espérons que le juge rende effective cette innovation afin qu'elle ait un effet dissuasif sur les requérants malveillants, auteurs de recours dilatoires, ce que le risque de condamnation à amende pour recours abusif ne permettait pas.

35

Quelles sont les dispositions visant les transactions sur le désistement ?

Dans la lutte contre les «recours chantage», l'article L.600-8 est venu encadrer le régime des transactions. Il n'est pas rare qu'il soit mis fin à un recours par la conclusion d'une transaction par laquelle le requérant s'engage à se désister en échange d'une somme d'argent, d'un avantage en nature ou d'une modification du projet.

Si beaucoup viennent compenser de réels désagrègements occasionnés au voisinage d'un projet, d'autres s'apparentent à un chantage dont l'objectif à peine masqué est bien l'obtention d'une somme d'argent en contrepartie de l'arrêt des recours. Dans un souci de «**moralisation des transactions**», il est prévu qu'elles soient enregistrées auprès de l'administration fiscale.

A défaut, les sommes versées peuvent être récupérées par le promoteur ou les acquéreurs successifs qui en auraient supporté le coût au moment de l'acquisition du bien.

«Moralisation» des transactions

On peut douter du caractère dissuasif de ce mécanisme à l'égard de requérants, qui ne craignant pas de se constituer artificiellement un intérêt à agir, ne devraient pas davantage manquer d'habileté à maquiller une transaction mafieuse en transaction vertueuse.

37

Comment agir devant le juge civil contre une construction édifiée sans autorisation ou en méconnaissance de celle-ci ?

Comme évoqué ci-avant, une personne physique (voisin de la construction) ou morale (syndicat de copropriétaires, association, commune...) s'estimant lésée par une construction illicite peut engager la responsabilité civile quasi délictuelle de son auteur, conformément à l'article 1382 du code civil. D'une manière classique, il est nécessaire de démontrer l'existence d'une faute (en apportant la preuve d'une violation d'une règle ou servitude d'urbanisme), d'un préjudice personnel et direct (*Cass. civ. 3^e 10/02/2009, n°07-21537*) et d'un lien de causalité. En application de l'article 2224 du Code civil, cette action se prescrit par 5 ans, à compter du jour où le titulaire d'un droit «a connu ou aurait dû connaître les faits lui permettant de l'exercer». Enfin, cette action doit être distinguée de l'action spécifique prévue par le Code de l'urbanisme lorsque la construction contestée est édifiée conformément un permis de construire.

36

Que signifie la délivrance d'un permis de construire «sous réserve du droit des tiers» ?

L'arrêté autorisant la construction doit préciser que le permis est délivré «sous réserve du droit des tiers» (*article A.424-8 CU*). Cela signifie que l'arrêté se prononce uniquement sur la conformité du projet au regard des règles et servitudes d'urbanisme.

En revanche, les autres réglementations et les règles de droit privé ne sont analysées ni par le service chargé d'instruire la demande, ni par le juge administratif devant lequel la légalité de l'autorisation est contestée (*CE 09/05/2012, req. n°335932*). C'est la raison pour laquelle une personne qui s'estimerait lésée par la méconnaissance des règles de droit privé par le projet de construction – ainsi de l'empiètement sur la propriété d'autrui en vertu d'une servitude illégale (*Cass. civ. 3^e 01/04/2009, n°08-11079*); ou de la méconnaissance d'une servitude de vue (*Cass. civ. 3^e 13/10/2009, n°08-12219*), peut saisir le juge judiciaire sur le fondement de l'article 1382 du Code civil, que la construction ait été édifiée avec ou sans autorisation.

38

Comment agir contre une construction édifiée conformément à un permis de construire ?

L'article L.480-13 du Code de l'urbanisme prévoit deux types d'action civile selon l'objet de celle-ci (démolition/indemnisation) et les personnes visées. D'une part, il est possible de saisir le juge judiciaire d'une action tendant à condamner le propriétaire à démolir la construction réalisée en méconnaissance des règles d'urbanisme ou des servitudes d'utilité publique, si, préalablement, le permis a été annulé pour excès de pouvoir par la juridiction administrative. Cette action en démolition n'exclut pas de demander également la condamnation du propriétaire au paiement de dommages et intérêts, en sus de la condamnation à démolir (*Cass. civ. 3^e 30/11/2011, n°11-16213*). D'autre part, il est possible de saisir le juge judiciaire d'une action tendant à condamner le constructeur au paiement de dommages et intérêts, si, préalablement, le permis a été annulé pour excès de pouvoir ou si son illégalité a été constatée par la juridiction administrative.

39

Quelles sont les autres conditions d'engagement de la responsabilité civile ?

Trois conditions cumulatives sont nécessaires : une faute, un préjudice et un lien de causalité. La faute est démontrée dès lors que l'illégalité du permis de construire a été constatée par le juge administratif. Le requérant doit également prouver que le préjudice de jouissance résulte directement (*Cass. civ. 3^e 20/11/2012, n°11-19392*) de l'illégalité de la construction – ainsi d'une construction autorisée dans une zone inconstructible protégée pour la qualité de son environnement, classée en espace boisé classé (*Cass. civ. 3^e 26/09/2007, n°04-20636*). Mais la simple irrégularité de la construction n'occasionnant pas nécessairement un préjudice, en l'absence de preuve de celui-ci, l'action civile doit être rejetée (*Cass. civ. 3^e 29/01/1992, n°90-10113*). A l'inverse, la perte de vue, d'ensoleillement et d'intimité due à une construction irrégulière justifie l'action en démolition et en indemnisation (*Cass. civ. 3^e 30/11/2011, n°11-16213*).

40

Dans quel(s) délai(s) un tiers peut-il saisir le juge lorsque la construction est conforme au permis de construire ?

Les délais de prescription ont été modifiés par la loi du 13 juillet 2006 « ENL ». L'application du régime antérieur ou des nouveaux délais est uniquement conditionnée par la date d'achèvement des travaux au regard de la publication de la loi (*Rép. Min. n°00921, JO Sénat 30 octobre 2008, p.2174*). Ainsi, lorsque les travaux ont été achevés avant la publication de la loi, soit avant le 16 juillet 2006, l'action en responsabilité civile est prescrite à l'expiration d'un délai de 5 ans après l'achèvement des travaux. A l'inverse, pour les travaux achevés postérieurement à la publication de la loi, le Code de l'urbanisme fixe désormais un délai de 2 ans, dont le point de départ varie selon la nature de l'action civile. L'action en démolition dirigée contre le propriétaire doit être engagée au plus tard dans le délai de 2 ans suivant la décision devenue définitive de la juridiction administrative. L'action en responsabilité civile aux fins d'indemnisation, dirigée contre le constructeur doit être engagée au plus tard 2 ans après l'achèvement des travaux.

41

Les personnes publiques peuvent-elles saisir le juge civil ?

Oui. Indépendamment des actions civiles de droit commun, le cas échéant encadrées par l'article L.480-13 lorsque la construction a été édifiée conformément à un permis de construire, l'article L.480-14 du CU prévoit une action civile spécifique pour la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière de PLU. Ces derniers peuvent en effet saisir le tribunal de grande instance en vue de faire ordonner la démolition ou la mise en conformité d'un ouvrage édifié ou installé, soit sans l'autorisation exigée, soit en méconnaissance de cette autorisation. Une action identique est autorisée par cet article en ce qui concerne les aménagements, installations et travaux dispensés de toute formalité lorsque ces derniers méconnaissent les dispositions législatives ou réglementaires relatives à l'utilisation des sols, à l'implantation, la destination, la nature, l'architecture, les dimensions, l'assainissement des constructions et à l'aménagement de leurs abords (*articles L.421-8 et L.421-6 CU*). Cette action civile se prescrit par 10 ans à compter de l'achèvement des travaux.

42

Quels sont les pouvoirs du préfet devant le juge civil ?

L'article L.600-6 du CU autorise le représentant de l'Etat dans le département à engager une action en vue de faire ordonner la démolition de la construction, lorsque le juge administratif saisi d'un déferé préfectoral a annulé par une décision devenue définitive un permis de construire pour un motif insusceptible d'être régularisé. Dans cette hypothèse, l'action doit être engagée « dans les conditions et délais définis par le deuxième alinéa de l'article L.480-13 » c'est-à-dire avant l'expiration du délai de deux ans à compter de la décision de la juridiction administrative devenue définitive. L'article L.562-5-4° du code de l'environnement permet au préfet d'agir sur le fondement de l'article L.480-14 du CU, en vue de sanctionner la construction ou l'aménagement d'un terrain dans une zone interdite par un plan de prévention des risques naturels prévisibles approuvé ou le non-respect des conditions de réalisation, d'utilisation ou d'exploitation prescrites par ce plan. Dans cette hypothèse, l'action civile est prescrite à l'expiration d'un délai de dix ans à compter de l'achèvement des travaux.

43

Quels sont les types d'infractions au Code de l'urbanisme susceptibles d'être sanctionnées ?

On distingue traditionnellement les infractions aux règles de procédure (*art. L.480-1 CU*) des infractions aux règles de fond (*art. L.160-1 CU*). Les infractions aux règles de procédure recouvrent surtout la réalisation de travaux en l'absence d'autorisation ou de déclaration, ainsi qu'à la suite d'un refus d'autorisation, sursis à statuer, retrait, annulation ou encore suite à la péremption d'une autorisation. Ces infractions constituent des délits et relèvent donc de la compétence du tribunal correctionnel. Les infractions aux règles de fond recouvrent les règles nationales (RNU, loi montagne, loi littoral) ainsi que les règles de fond locales. Il existe également des régimes particuliers pour lesquels sont visées des infractions pénales spécifiques. Tel est le cas notamment du régime des lotissements, du camping et du caravanage ou encore des coupes et abattages d'arbres.

Article L.480-2

« Dès qu'un procès-verbal relevant l'une des infractions prévues à l'article L.480-4 a été dressé, le maire peut également, si l'autorité judiciaire ne s'est pas encore prononcée, ordonner par arrêté motivé l'interruption des travaux. Copie de cet arrêté est transmise sans délai au ministère public ».

Bénéficiaires

La notion de bénéficiaires des travaux vise le propriétaire, le nu-propriétaire ou le propriétaire de la majorité du capital social d'une société civile immobilière. Le locataire qui est à l'origine des travaux sans permis est bien le bénéficiaire de ces travaux et doit être condamné à ce titre. A contrario, la responsabilité du bailleur peut être retenue lorsqu'il a donné son accord à l'exécution des travaux engagés par le preneur.

44

Quels sont les outils dont dispose l'administration pour constater les infractions ?

Les infractions peuvent être relevées par l'autorité publique lors des tournées régulières organisées à l'occasion du droit de visite ouvert au préfet, au maire ou à ses délégués et fonctionnaires et agents assermentés mais également aux présidents des EPCI ayant reçu délégation des communes couvertes par un document d'urbanisme pour exercer ce droit de visite et de communication. Ce droit de visite peut être exercé durant le chantier et permet de procéder aux vérifications jugées utiles ou de se faire communiquer des documents techniques relatifs à la réalisation des bâtiments, notamment au regard de la législation sur l'accessibilité; le délai est de trois ans après l'achèvement des travaux (*art. L.461-1 CU*). En pratique, les infractions sont également portées à la connaissance de l'administration par des voisins ou des associations de défense de l'environnement. Dès lors qu'elle a connaissance d'une infraction, l'administration se trouve dans l'obligation d'en dresser procès-verbal et d'en assurer sans délai la transmission au parquet, la méconnaissance de cette obligation constituant une faute de nature à engager sa responsabilité (*art. L.480-1 CU*).

45

Le maire peut-il prendre un arrêté interruptif de travaux pour méconnaissance des règles du PLU ?

L'arrêté interruptif des travaux pris par le maire est fondé sur l'article L.480-2 du Code de l'urbanisme. Le maire peut ainsi prendre un arrêté interruptif de travaux dès lors qu'est constatée une infraction mentionnée à l'article L.480-4, ce qui recouvre d'une part, le cas de travaux exécutés sans autorisation et d'autre part, le cas de travaux pour lesquels l'autorisation a été demandée et obtenue mais que le constructeur ne respecte pas. En revanche, l'arrêté interruptif de travaux du maire est illégal si les travaux sont réalisés conformément à une autorisation de construire et ce, même si ces travaux ne sont pas conformes à la règle d'urbanisme applicable (*CE 26/06/2013 SCI Danjou, req. n°344331*). C'est ainsi que le caractère définitif de l'autorisation de construire fait « écran » et empêche le maire d'édicter un arrêté interruptif de travaux.

46

Qui est pénalement responsable des infractions d'urbanisme ?

L'article L. 480-4 CU donne une énumération très large des personnes susceptibles d'être condamnées: il s'agit des « utilisateurs du sol, les bénéficiaires des travaux, les architectes, les entrepreneurs ou autres personnes responsables de l'exécution desdits travaux ». C'est ainsi que sont visées deux grandes catégories de personnes: d'une part, les personnes responsables des travaux irréguliers, c'est-à-dire celles qui dirigent les travaux ou sont chargées de leur exécution et d'autre part, les bénéficiaires de ces travaux et utilisateurs du sol, c'est-à-dire ceux à qui profitent ces travaux. Il résulte donc de cette définition que la question de la responsabilité pénale est dissociée de la propriété et laisse une place importante au cas par cas. En leur qualité de responsables des travaux, peuvent donc être poursuivis l'architecte, l'entrepreneur, le maître d'œuvre ou encore le promoteur.

47

Les personnes morales peuvent-elles être poursuivies pour des infractions d'urbanisme ?

Oui, depuis la loi Urbanisme et habitat du 2 juillet 2003 qui a institué une **responsabilité pénale des personnes morales** en matière d'infractions au Code de l'urbanisme de telle sorte que des sanctions pénales peuvent être prononcées à l'encontre de toutes les personnes morales qui procèdent à des travaux de construction, étant précisé que les poursuites à l'encontre de la personne morale n'excluent pas les poursuites à l'encontre de la personne physique. Toutefois, les cas de responsabilité pénale des personnes morales sont strictement définis à l'article L. 480-4-2 CU et sont soumis à la réunion de deux conditions. Tout d'abord, l'infraction doit avoir été commise pour le compte de la personne morale, soit dans son intérêt, soit dans le cadre de son activité. Ensuite, l'infraction doit avoir été commise par les organes ou les représentants de la personne morale.

49

Le juge pénal est-il compétent pour interpréter des actes administratifs ?

Oui. Selon l'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 ».

Le juge pénal dispose donc d'une compétence d'interprétation de l'ensemble des actes administratifs mais également une compétence d'appréciation de la légalité de ces actes dès lors que cette dernière conditionne l'issue du procès pénal.

Le juge pénal ne sursoit donc pas à statuer s'il est confronté à une problématique de légalité d'un acte administratif mais il peut apprécier la légalité d'un permis de construire ou d'un plan local d'urbanisme.

48

Comment mettre en mouvement l'action publique ?

L'action publique peut être engagée par le ministère public qui apprécie la possibilité et l'opportunité d'engager des poursuites. Elle peut être ouverte soit par la saisine d'un juge d'instruction, notamment lorsque l'auteur de l'infraction n'est pas connu, soit par la saisine d'une juridiction de jugement, généralement par la voie de la citation directe délivrée par huissier à la requête du ministère public et appelant son destinataire à comparaître devant telle juridiction.

L'action publique peut aussi être mise en mouvement par les victimes, soit par la voie de la citation directe, soit en déposant une plainte avec constitution de partie civile que le juge d'instruction est tenu d'instruire. La constitution de partie civile est ouverte aux personnes privées mais également aux communes et aux associations de protection de l'environnement reconnues d'utilité publique ou agréées.

S'agissant du délai, les infractions d'urbanisme se prescrivent au-delà d'un délai d'un an pour les conventions et de trois ans pour les délits, étant précisé que le délai court, pour les constructions sans permis ou non conformes, à compter de l'achèvement des travaux et, pour les infractions instantanées (coupes d'arbres), à compter de la réalisation de l'infraction.

50

Quelles sanctions et mesures de réparation le juge pénal peut-il prononcer ?

Les peines applicables sont énumérées à l'article L.480-4 du CU. Les amendes sont comprises entre 1 200 euros et un montant qui ne peut excéder, dans le cas de construction de surface construire, une somme égale à 6 000 euros par mètre carré de surface construire, démolie ou rendue inutilisable, soit, dans les autres cas, un montant de 300 000 euros. Parallèlement à ces sanctions pénales, le tribunal correctionnel peut imposer des mesures de restitution comme la démolition, la mise en conformité des lieux avec les autorisations accordées ou le rétablissement des lieux dans leur état antérieur. Généralement, en cas de construction sans autorisation, la démolition s'impose. Toutefois, dans cette hypothèse, la délivrance ultérieure d'une autorisation régulière, si elle ne fait pas disparaître l'infraction consommée, fait obstacle à une mesure de démolition ou de remise en état des lieux.

Responsabilité des personnes morales

La responsabilité pénale des collectivités territoriales et de leurs groupements ne peut être engagée que pour des infractions commises dans l'exercice d'activités susceptibles de faire l'objet de conventions de délégation de service public (art. L.121-2 CU). En conséquence, les amendes susceptibles d'être infligées aux personnes morales sont beaucoup plus lourdes puisque le taux maximal de l'amende est cinq fois supérieur à celui applicable aux personnes physiques.

En outre, les personnes morales peuvent être condamnées à des peines complémentaires telles que l'interdiction d'exercer l'activité professionnelle dans l'exercice ou à l'occasion de laquelle l'infraction a été commise, le placement pour une durée maximale de cinq ans sous surveillance judiciaire, la fermeture des établissements ayant servi à commettre les faits incriminés, exclusion des marchés publics ou encore affichage de la condamnation ou diffusion de celle-ci dans la presse.

