



PREMIER MINISTRE

Paris, le **04 OCT. 2017**

LE PREMIER MINISTRE

à

**MONSIEUR LE PRESIDENT DU CONSEIL
CONSTITUTIONNEL**

**OBJET : Observations relatives à la question prioritaire de constitutionnalité
n° 2017-672 QPC**

Par un arrêt n°17-40046 du 12 septembre 2017, la troisième chambre civile de la Cour de cassation a renvoyé au Conseil constitutionnel la question de la conformité à la Constitution des dispositions du 1° de l'article L. 480-13 du code de l'urbanisme, dans leur rédaction issue de l'article 111 de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015.

La Cour de cassation a estimé que ces dispositions, en interdisant, en dehors de zones limitativement énumérées, l'action en démolition d'une construction, réalisée conformément à un permis de construire annulé, à l'origine d'un dommage causé aux tiers ou à l'environnement par la violation de la règle d'urbanisme sanctionnée, étaient susceptibles de porter une atteinte disproportionnée au droit à réparation des victimes d'actes fautifs et à leur droit à un recours juridictionnel effectif garantis par les articles 4 et 16 de la Déclaration de 1789, ainsi que de méconnaître les droits et obligations qui résultent de l'article 4 de la Charte de l'environnement.

Cette question appelle de ma part les observations suivantes.

1. Les dispositions contestées du 1° de l'article L. 480-13 du code de l'urbanisme ne méconnaissent pas le principe de responsabilité, ni le droit d'en réclamer la sanction juridictionnelle, tels qu'ils sont garantis par les articles 4 et 16 de la Déclaration de 1789.

Si la faculté au profit des victimes d'agir en responsabilité a déjà été reconnue comme une exigence constitutionnelle, le législateur peut toutefois y apporter des aménagements, lorsqu'un motif d'intérêt général le justifie.

Dans une décision n° 2010-2 QPC du 18 juin 2010, le Conseil constitutionnel a ainsi indiqué qu'il résultait de l'article 4 de la Déclaration de 1789 « *qu'en principe, tout fait quelconque de l'homme qui cause à autrui un dommage oblige celui par la faute duquel il est arrivé à le réparer* » et « *que la faculté d'agir en responsabilité met en œuvre cette exigence constitutionnelle* ». « *Toutefois, cette dernière ne fait pas obstacle à ce que le législateur aménage, pour un motif d'intérêt général, les conditions dans lesquelles la responsabilité peut être engagée ; qu'il peut ainsi, pour un tel motif, apporter à ce principe des exclusions ou des limitations à condition qu'il n'en résulte pas une atteinte disproportionnée aux droits des victimes d'actes fautifs ainsi qu'au droit à un recours juridictionnel effectif qui découle de l'article 16 de la Déclaration de 1789* » (décision n° 2010-2 QPC du 18 juin 2010, cons. 11 ; voir aussi : décision n° 2011-167 QPC du 23 septembre 2011, cons. 4).

2. En l'espèce, le 1° de l'article L. 480-13 du code de l'urbanisme respecte les conditions dans lesquelles des aménagements peuvent être apportés aux voies de recours dont disposent les victimes.

a) La limitation que ces dispositions prévoient répond tout d'abord à un but d'intérêt général, consistant à sécuriser les projets de construction (rapport de l'Assemblée nationale n° 2498 du 19 janvier 2015).

En limitant la possibilité d'obtenir la démolition d'une construction, dont le permis de construire a été annulé, à la condition qu'elle soit située dans une des zones à risques ou particulièrement sensibles énumérées par la loi, le législateur a cherché à recentrer l'action en démolition sur les cas où elle est indispensable.

L'objectif poursuivi a été en effet celui d'atténuer l'effet paralysant qu'emporte, dans les faits, l'action en démolition pour la réalisation des projets de construction (cf. Projet de loi pour la croissance et l'activité, Etude d'impact Tome 2 du 10 décembre 2014, page 38 et s.).

L'étude d'impact du projet de loi du 6 août 2015 rappelle à cet égard que la modification des dispositions de l'article L. 480-13 du code de l'urbanisme a été inspirée par le rapport « Construction et droit au recours : pour un meilleur équilibre », remis le 25 avril 2013, au ministre en charge du logement, par un groupe de travail présidé par M. Labetoulle.

Cette mesure a été suggérée par le groupe de travail pour éviter que les grandes opérations immobilières soient immédiatement gelées dans l'attente de la purge des recours contre le permis de construire, en raison de la crainte que nourrit l'ensemble des acteurs de la construction (banques, notaires, acheteurs), en présence d'un risque d'une démolition ultérieure que fait peser sur le projet l'action prévue par l'article L. 480-13 du code de l'urbanisme, en cas d'annulation du permis par le juge administratif.

Un nombre important de projets de construction de logements se sont trouvés ainsi

bloqués, faute de financement (cf. Etude d'impact, précitée page 38 ; voir également compte rendu intégral, séance du 30 juin 2015, Sénat, intervention du ministre de l'économie, de l'industrie et du numérique).

Pour ces motifs d'intérêt général, tenant, d'une part, à prévenir les abus auxquels peuvent donner lieu la menace d'une action en démolition, et tenant, d'autre part, à réduire l'incertitude juridique pesant sur les projets de construction, le législateur a aménagé les voies d'action dont disposent les requérants, en restreignant la possibilité de demander la démolition d'une construction réalisée sur le fondement d'un permis de construire annulé. Il a, à cette fin, circonscrit l'action en démolition à des zones protégées au regard d'intérêts liés à la nature, aux paysages, aux risques naturels ou technologiques et au patrimoine.

b) Eu égard aux objectifs qu'elles poursuivent, les dispositions contestées ne portent pas, en outre, une atteinte disproportionnée au droit des victimes à obtenir réparation.

Il reste, en effet, de nombreux cas dans lesquels une action en démolition est possible.

Pareille action est non seulement ouverte dans les zones protégées, qui sont énumérées par le 1° de l'article L. 480-13.

Elle est également possible, même en dehors de ces zones, pour les constructions réalisées sans autorisation.

En effet, les travaux préparatoires de la loi du 6 août 2015 mettent en évidence que les restrictions apportées à une action en démolition, ne concernent que le cas de travaux réalisés conformément à un permis de construire, qui a été préalablement délivré. Elles ne concernent pas, en revanche, le cas d'une construction réalisée sans autorisation, pour laquelle les dispositions de l'article L. 480-13 ne pourraient faire obstacle à une action en démolition. En effet, « la réforme de l'article L. 480-13 du code de l'urbanisme (...) ne concerne que les constructions qui ont été édifiées à la suite de la délivrance d'un permis de construire. » (Rapport n° 2866 du 11 juin 2015, Assemblée nationale ; voir aussi, rapport n° 541 du 23 juin 2015, Sénat).

Telle est d'ailleurs la portée de la précision du 1° de l'article L. 480-13 qui indique que la restriction à l'action en démolition prévue par ces dispositions n'est applicable que « lorsque la construction a été édifiée conformément à un permis de construire ».

En outre, sans qu'y fasse obstacle l'article L. 480-13, y compris dans sa version contestée dans la présente instance, et indépendamment de la légalité de l'autorisation de construire qui est accordée « sous réserve des droits des tiers », la démolition peut également être prononcée sur le fondement du respect du droit de la propriété privée (article 545 du code civil), sur celui du principe selon lequel nul ne doit causer à autrui un trouble anormal de

voisinage (Cass. Civ. 3 20 juillet 1994, n° 92-21801) ou encore sur celui de la méconnaissance des servitudes de droit privé (par ex. pour une servitude de passage : Cass. Civ. 3, 23 mai 2002, n° 00-20861). Lors de la deuxième lecture du projet de loi devant le Sénat, il a d'ailleurs été précisé que les droits des voisins n'étaient pas atteints par la réforme et que le droit civil à démolition dont ils disposent, lorsque leurs intérêts sont gravement lésés, était maintenu (intervention de M. Richard, séance du Sénat du 1^{er} juillet 2015). L'article L. 480-13 ne concerne en effet que la démolition prononcée « du fait de la méconnaissance des règles d'urbanisme ou des servitudes d'utilité publique ».

Même dans les cas où l'action en démolition n'est plus possible en raison des conditions posées par les dispositions du 1° de l'article L. 480-13, les victimes ne sont pas pour autant privées de leur droit à obtenir la réparation de leur préjudice par d'autres voies.

En adoptant les dispositions contestées, le législateur n'a pas remis en cause les autres possibilités d'action en réparation pour la victime d'une construction réalisée conformément à un permis de construire annulé.

Le 2° de l'article L. 480-13 du code de l'urbanisme prévoit expressément qu'un tiers peut engager une action en responsabilité civile à l'encontre du constructeur pour obtenir des dommages et intérêts en réparation d'un préjudice résultant d'un permis de construire qui a été annulé.

Par ailleurs, l'illégalité d'un permis de construire permet également au requérant qui justifie d'un préjudice, d'engager la responsabilité pour faute de l'autorité administrative qui a délivré ce permis.

Ainsi, au regard tant des motifs d'intérêt général pour lesquels elles ont été adoptées qu'au regard de leur champ d'application, les dispositions contestées du 1° de l'article L. 480-13 ne sauraient être regardées comme portant une atteinte disproportionnée aux droits des victimes d'agir en responsabilité.

3. Ces dispositions ne méconnaissent pas non plus l'article 16 de la Déclaration de 1789.

La restriction de l'action en démolition aux zones mentionnées au 1° de l'article L. 480-13, en cas d'annulation d'un permis de construire, ne porte pas atteinte au droit au recours juridictionnel effectif, alors même que ce droit comprend le droit d'obtenir l'exécution d'une décision juridictionnelle (décision 17 juin 2011 n° 2011-138 QPC, cons. 4 ; décision du 6 mars 2015, n° 2014-455 QPC, cons. 3).

a) Les tiers ne sont pas privés de la possibilité de contester le permis de construire délivré à un projet de construction, qui ne respecterait pas les règles d'urbanisme qui lui sont applicables.

En effet, la remise en cause d'une construction autorisée par un permis de construire n'est pas uniquement conditionnée par la possibilité d'engager une action en démolition.

Ainsi, y compris dans une zone exclue de l'action en démolition par le 1° de l'article L. 480-13, un requérant peut contester le permis de construire par une requête en annulation devant la juridiction administrative compétente, en assortissant cette requête d'une demande, présentée sur le fondement de l'article L. 521-1 du code de justice administrative, tendant à obtenir la suspension de l'exécution du permis de construire, avant même que la construction autorisée ne soit achevée.

L'un des principaux objets de la réforme a été précisément de renouveler l'intérêt de cette voie de recours pour les requérants. Elle permet au juge des référés d'intervenir rapidement pour faire cesser des travaux, qui ont été autorisés par un permis de construire dont la légalité est sérieusement douteuse (cf. Rapport de l'Assemblée nationale n° 2498 du 19 janvier 2015).

L'efficacité du référé suspension n'est plus à démontrer en matière d'urbanisme, pour laquelle la condition d'urgence posée par l'article L. 521-1 du code de justice administrative est présumée satisfaite. Le deuxième alinéa de l'article L. 480-3 du code de l'urbanisme prévoit en outre une infraction spécifique en cas de continuation des travaux malgré l'ordonnance du juge des référés prononçant la suspension de l'exécution du permis de construire, cette infraction étant punie d'une amende de 75 000 € et d'une peine de trois mois d'emprisonnement.

b) Par ailleurs, l'annulation du permis de construire par le juge administratif n'implique pas nécessairement la démolition de la construction réalisée illégalement (cf. Etude d'impact Tome 2 du 10 décembre 2014, article 29, page 38).

En effet, la démolition étant une action en responsabilité régie par les règles du code civil, la jurisprudence exige qu'elle réponde aux conditions applicables en la matière, à savoir qu'il y ait une faute, un préjudice et un lien de causalité direct (par ex. : Civ. 30 novembre 2011, n° 11-16213).

Or, le lien de causalité entre l'illégalité du permis de construire et le préjudice n'est pas systématiquement établi, alors même qu'une règle de fond a été méconnue.

D'autres circonstances peuvent aussi faire obstacle à une démolition. Il convient en effet pour le juge de s'assurer qu'une mesure de démolition ne porterait pas une atteinte disproportionnée aux droits au respect de la vie privée, de la vie familiale et au domicile protégés par l'article 8 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (pour un référé sur le fondement de l'article 809 du code de procédure civile : Civ. 3 17 décembre 2015, n° 14-22.095 ; sur le fondement de l'article L. 480-5 du code de l'urbanisme : Crim. 31 janvier 2017, n° 16-82945).

Dans ces conditions, eu égard au motif d'intérêt général poursuivi par le législateur, et compte tenu des autres voies de recours dont dispose un requérant qui s'estimerait lésé, la restriction apportée à l'action en démolition par le 1° de l'article L. 480-13 du code de l'urbanisme ne porte pas non plus une atteinte disproportionnée au droit à un recours juridictionnel effectif.

4. Il ne peut enfin être reproché au législateur d'avoir méconnu l'article 4 de la Charte de l'environnement.

Après avoir rappelé les principes de prévention et de réparation des dommages causés à l'environnement, prévues par les articles 3 et 4 de la Charte de l'environnement, le Conseil constitutionnel a estimé qu'il incombait « au législateur (...) de déterminer, dans le respect des principes ainsi énoncés, les modalités de la mise en œuvre de ces dispositions » (décision n° 2011-116 QPC du 8 avril 2011).

a) Ainsi qu'il a été précédemment indiqué, en adoptant la disposition contestée du 1° de l'article L. 480-13, le législateur a poursuivi un motif d'intérêt général tenant à améliorer la sécurité des projets de construction (voir documents précités : Etude d'impact Tome 2 page 39 ; compte rendu intégral, séance du 30 juin 2015, Sénat, intervention du ministre de l'économie, de l'industrie et du numérique).

Le législateur a également proportionné la limitation de l'action en démolition en distinguant les zones protégées au regard d'intérêts liés à la nature, aux paysages, aux risques naturels ou technologiques et au patrimoine (Etude d'impact Tome 2 précité page 39 et suivantes) des zones ne faisant pas l'objet des mêmes protections, pour différencier les actions juridictionnelles possibles, en cas de construction réalisée conformément à un permis de construire annulé et en réalisant dans la mesure du possible une estimation de la superficie des espaces concernés par le maintien de l'action en démolition fondée sur le 1° de l'article L. 480-13.

En réservant l'action en démolition à la suite de l'annulation d'un permis de construire aux zones faisant l'objet d'une protection particulière, le législateur a ouvert largement aux tiers une action permettant de protéger de telles zones. L'article L. 480-13 a précisément préservé la possibilité d'obtenir la démolition de la construction réalisée conformément à un permis de construire annulé, dans les zones dont l'intérêt environnemental le justifie particulièrement.

b) Par ailleurs, la restriction apportée par le législateur à l'action en démolition ne remet pas en cause les autres voies de recours permettant la réparation d'un dommage causé à l'environnement.

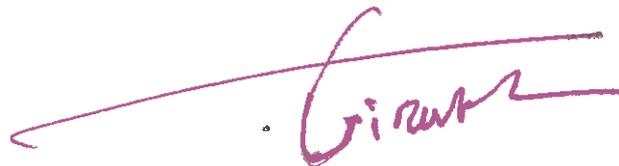
Comme il a été indiqué précédemment une action en dommages et intérêts peut être engagée, non seulement sur le fondement de la responsabilité administrative pour faute, mais

également, en application du 2° de l'article L. 480-13. L'impossibilité d'obtenir la démolition de la construction pour méconnaissance des règles d'urbanisme n'interdit pas d'engager une action visant à obtenir une réparation du préjudice causé à l'environnement par une action en dommages et intérêts visant à compenser le dommage.

5. Il y a lieu enfin de relever que l'article L. 480-13 assure une conciliation qui ne paraît pas manifestement disproportionnée entre, d'une part, les droits du tiers victime de la violation des règles d'urbanisme et, d'autre part, le droit au respect des biens de celui qui a construit ou fait construire un immeuble conformément à un permis de construire qui l'autorisait à procéder à une telle construction. La circonstance que, dans certains cas, le préjudice soit réparé par l'octroi de dommages et intérêts plutôt que par la démolition de l'ouvrage, ne saurait être regardée comme contraire aux droits et libertés que la Constitution garantit.

Pour l'ensemble de ces raisons, j'ai l'honneur d'inviter le Conseil constitutionnel à déclarer les dispositions contestées du 1° de l'article L. 480-13 du code de l'urbanisme conformes à la Constitution.

**Pour le Premier ministre et par délégation,
Le directeur, adjoint au secrétaire
général du Gouvernement**



Thierry-Xavier GIRARDOT