

CONSTRUCTIONS IRRÉGULIÈRES ET NON CONFORMES : RISQUES ET SANCTIONS

Lors de la vente d'un bien immobilier, il est souvent difficile d'apprécier la portée de l'absence de conformité d'une construction ou de l'absence d'autorisation administrative notamment pour des biens relativement anciens.

Les indices d'une construction illicite ou irrégulière se trouvent dans la comparaison entre la désignation actuelle du bien et celle mentionnée dans les titres de propriété antérieurs.

Les constructions dites irrégulières ne doivent pas être confondues avec les constructions dites non conformes.

Une construction est considérée comme irrégulièrement édifiée ou modifiée parce qu'elle a été réalisée :

- Soit sans autorisation administrative (permis de construire, déclaration préalable).
- Soit en violation des prescriptions administratives.
- Soit en application d'une autorisation annulée ou retirée.

**Lettre éditée par les
Notaires de l'Isère
de la Drôme et des Hautes-Alpes
à consulter sur
www.cr-grenoble.notaires.fr**

VISIONS COMMUNES

Lettre éditée par le Conseil Régional des Notaires de la Cour d'Appel de Grenoble - 10, rue Jean Moulin - 38180 Seyssins.

Directeur de la publication : M. le Président du Conseil Régional des Notaires de la Cour d'Appel de Grenoble.

Comité de rédaction :

Jean-Baptiste GROUSSON, Michèle DELHOMME MATHON, Marie DUVERNEUIL, Aymar de GESTAS DE L'ESPEROUX, Didier LECLERCQ, Philippe LINTANFF, Christian NOVEL, Philippe PANOSSIAN, Emmanuelle PASTEUR, Thomas PLOTTIN, Marie-Thérèse PRUNIER, Véronique SAUQUET, Jean-Michel SORREL, Sébastien THEVENET, Philippe WUTHRICH.

Photos : Phovoir, Photodisk, Stocklib.

Maquette et édition : Concept et Visuel.



Une construction est considérée comme non conforme dès lors que le permis de construire obtenu n'a pas été respecté et que la conformité a été refusée ou n'a pas été obtenue (absence de dépôt de la déclaration d'achèvement des travaux (DAT) ou depuis 2007 de la déclaration attestant l'achèvement et la conformité (DAACT) .

Dans les deux cas, les risques liés à l'irrégularité ou à la non-conformité des constructions varient en fonction des situations, du temps qui passe et de l'évolution des lois.

Les conséquences de cette irrégularité ou de la non conformité sont d'ordre pénal, civil, fiscal, administratif.

SANCTIONS PÉNALES

L'exécution de travaux sans respecter les obligations d'urbanisme (construction irrégulière ou non conforme) est un délit qui se prescrit dans un délai de 3 ans à compter de l'achèvement des travaux à la condition qu'aucun élément ne soit venu interrompre la prescription (comme un acte de procédure).

En application des articles L 480-4 du Code de l'urbanisme, l'amende est comprise entre 1.200,00 € et un montant qui ne peut excéder :

- 6.000,00 € par mètre carré de surface construite, démolie ou rendue inutilisable au sens de l'article L. 430-2, dans le cas de construction d'une surface de plancher.
- 300.000,00 € dans les autres cas.

Un emprisonnement de six mois pourra être prononcé en cas de récidive outre la condamnation à l'amende.

En cas de condamnation, le tribunal peut ordonner des mesures de restitution consistant à démolir ou à mettre en conformité, qui se prescrivent par 30 ans.

Les sanctions pénales (amende, emprisonnement en cas de récidive) ne concernent que l'auteur de l'infraction.

Les mesures de restitution, compte tenu de leur caractère réel, s'appliquent à l'immeuble en quelques mains qu'il se trouve.

SANCTIONS CIVILES

Action civile des tiers

Lorsqu'un tiers subit un préjudice personnel et direct en raison d'une construction irrégulière ou non conforme, il peut agir en responsabilité contre le propriétaire de la construction s'il apporte la preuve de la violation d'une servitude d'urbanisme (sur le fondement de l'article 1382 du Code civil).

Il peut alors demander la démolition ou la mise en conformité de la construction ainsi que le versement éventuel de dommages et intérêts.

Le délai de prescription varie selon que la construction a été édifiée sans permis ou sans respecter le permis ou qu'elle a été réalisée conformément à un permis de construire.



En conséquence au-delà du délai de 3 ans qui encadre l'action de la commune au pénal et sa faculté d'acter au civil, la commune dispose désormais d'une action civile pendant 10 ans.

A l'heure actuelle, des incertitudes existent sur l'application de cette action tant sur les conditions de son introduction que sur son application dans le temps.

L'action civile désigne l'action en justice ouverte à la victime d'une infraction pénale, personne publique ou privée, pour demander réparation du préjudice qu'elle a subi.

La mise en œuvre de cette action requiert que soient réunies les conditions de l'action civile, à savoir un préjudice résultant de la violation d'une règle d'urbanisme. L'ancien article L480-14 évoquait un préjudice direct et personnel.

De nombreux auteurs se sont interrogés sur la notion de préjudice et estiment sous réserve de la position des tribunaux que les communes pourraient intervenir sans condition de préjudice, l'intérêt public étant suffisant

pour valider l'introduction de cette action dès lors que la loi les a habilités à agir.

L'incertitude existe également sur l'application dans le temps de cette disposition. On ignore encore aujourd'hui si cette action n'est possible que pour des infractions nées après l'entrée en vigueur de la loi du 12 juillet 2010 soit le 13 juillet 2010 ou si elle peut s'appliquer pour des infractions antérieures non encore prescrites.

3 - Action civile du Préfet

En application de l'article L600-6 du Code de l'urbanisme, une action en démolition peut être engagée par le Préfet lorsque la juridiction administrative saisie d'un déferé préfectoral a annulé un permis de construire pour un motif non susceptible de régularisation.

Le Préfet doit saisir le juge judiciaire dans les 2 ans de la décision de la juridiction administrative devenue définitive.

SANCTIONS FISCALES

L'administration fiscale ne tient pas compte du caractère licite ou non d'une construction pour recouvrer les impôts. Elle peut demander le paiement des taxes et redevances majorées des pénalités de retard.

Le délai de prescription est de 6 ans, sauf exception. Pour la taxe locale d'équipement et les taxes annexes, la prescription est acquise à l'expiration de la 4^{ème} année suivant celle du procès-verbal constatant l'infraction.

SANCTIONS ADMINISTRATIVES

a) L'interdiction de raccordement aux réseaux

Cette interdiction résulte de l'article L 111-6 du Code de l'urbanisme, elle est imprescriptible.

b) Perte du droit de reconstruire à l'identique

L'article L111-3 du Code de l'urbanisme prévoit que la reconstruction à l'identique d'un bâtiment détruit ou démolit 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 disposent autrement, dès lors qu'il a été régulièrement édifié.

Le droit de reconstruire à l'identique n'existe que dans le cas où la construction a été édifiée régulièrement.

L'impossibilité de reconstruire est une sanction imprescriptible.

Ainsi une construction illégale ne bénéficiera d'aucun droit à reconstruire.

Pour une construction non conforme, il sera difficile de se prévaloir de ce droit faute de pouvoir démontrer la régularité de la construction.

Toutefois, en application de l'article L 111-12 du Code de l'urbanisme, lorsqu'une construction non conforme est achevée depuis plus de 10 ans, le refus de permis de construire ou de déclaration de travaux ne peut être fondé sur l'irrégularité de la construction initiale au regard du droit de l'urbanisme.

Ainsi, un permis de construire ou une déclaration de travaux pour de nouveaux travaux ne pourra plus être refusé au-delà d'un délai de 10 ans au seul motif que la nouvelle demande n'emporte pas régularisation de l'ensemble de la construction.

Cette règle vise également des exceptions et notamment celle relative aux constructions irrégulières.

Ainsi, lorsque la construction a été réalisée sans permis de construire, une nouvelle demande de permis de construire doit porter à la fois sur la construction illégale et sur les travaux envisagés. Si la situation n'est pas régularisable, le permis sera refusé.

En conclusion, il est impératif d'attirer l'attention de toute personne publique ou privée qui envisage une construction, de ne pas omettre d'adresser en Mairie dès l'achèvement des constructions, la déclaration attestant l'achèvement et la conformité des travaux (DAACT) et d'obtenir de la part de la collectivité locale une attestation de non contestation de la conformité des travaux.

Depuis la réforme des règles d'urbanisme, l'administration qui reçoit une DAACT dispose d'un délai de 3 à 5 mois selon les cas, pour procéder au recensement des constructions et contester éventuellement cette conformité.

A défaut de réponse de la part de l'administration dans les délais sus-indiqués, il y a décision tacite de non contestation de la conformité des travaux.

Une attestation certifiant que l'administration ne conteste pas la conformité des travaux est délivrée sous 15 jours au Maître de l'Ouvrage qui en fait la demande.

Emmanuelle PASTEUR, notaire

a) En cas de construction sans permis ou en méconnaissance d'un permis : cette action en responsabilité civile peut être introduite pendant un délai de 5 ans à compter de l'achèvement (article 2224 du Code civil).

Le juge civil peut statuer à compter de l'achèvement de l'immeuble.

b) En cas de construction édifiée conformément à un permis de construire (article L480-13 du Code de l'urbanisme) :

- La condamnation à démolir n'est possible que si préalablement le permis a été annulé pour excès de pouvoir par la juridiction administrative. L'action en démolition se prescrit dans le délai de 2 ans à compter de la décision définitive de la juridiction administrative.

- La condamnation à des dommages et intérêts n'est possible que si préalablement le permis a été annulé pour excès de pouvoir, soit déclaré illégal par la juridiction administrative.

La prescription est de 2 ans à compter de l'achèvement.

Cependant lorsque les travaux ont été achevés avant l'entrée en vigueur de la loi ENL soit avant le 16 juillet 2006, c'est la prescription antérieure qui s'applique soit 5 ans à compter de l'achèvement.

2 - Action civile de la Commune

En application de l'article L480-14 du Code de l'urbanisme modifié par la loi du 12 juillet 2010 dite Grenelle II, l'action en démolition ou en mise en conformité peut être intentée par la Commune ou un Etablissement public de coopération intercommunale (EPCI) dans un délai de 10 ans à compter de l'achèvement des travaux.

Ainsi, la commune qui disposait déjà de la possibilité d'exercer les droits de la partie civile dans le cadre d'une action pénale, voit sa possibilité d'agir étendue dans le cadre d'une action civile, indépendamment de toute action pénale.

Quelle liberté pour la commune dans l'établissement du PLU



Le plan local d'urbanisme (PLU) organise le développement d'une commune en fixant les règles d'urbanisme de tout ou partie du territoire en tenant compte des nouvelles exigences environnementales. A noter, les communes peuvent continuer à se contenter d'une simple carte communale qui reprend les règles nationales d'urbanisme (RNU).

Tout démarre de la volonté du Maire et de son conseil municipal de modifier l'urbanisation de sa commune, le plus souvent pour permettre l'augmentation du droit à construire et du nombre d'habitants.

En 1983, l'État, tout en conservant la tutelle du logement social, décentralise la gestion des plans d'urbanisme au profit des communes qui le souhaitent.

Il existe dans le Code de l'urbanisme des règles, essentiellement procédurales, qui ont pour objet d'obliger les collectivités locales à prendre en compte le logement en général et le logement social en particulier, lors de l'édition des PLU et des schémas de cohérence territoriale (SCOT).

Le Code de l'urbanisme ne confère pas aux collectivités locales un droit discrétionnaire pour planifier l'espace.

Cette compétence ne peut être exercée que pour des « motifs d'urbanisme » ; au nombre de ceux-ci figure le logement. L'importance de cet objet est affirmée dans l'article L. 110 du Code de l'urbanisme, dont les principes sont explicités par l'article L. 121-1 qui dispose que « les schémas de cohérence territoriale, les plans locaux d'urbanisme et les cartes communales déterminent les conditions permettant d'assurer : (...) la mixité sociale dans l'habitat urbain et dans l'habitat rural, en prévoyant des capacités de construction et de réhabilitation suffisantes pour la satisfaction, sans discrimination, des besoins présents et futurs en matière d'habitat ».

L'oeuvre du planificateur local doit donc satisfaire à cette injonction. Mais, le logement en général et le logement social en particulier ne constituent pas l'unique objet de la planification urbaine ; d'autres considérations doivent être prises en compte par les SCOT et les PLU : activités économiques, protection de l'environnement, prévention des risques.

La recherche d'un équilibre entre ces différents « motifs d'urbanisme » est difficile. Le résultat final est donc l'expression d'un arbitrage.

Le rapport de présentation du PLU est le document dans lequel l'auteur du plan justifie l'arbitrage qu'il a opéré entre les différents objectifs qu'il doit prendre en compte.

Il a pour rôle :

- . d'exposer le diagnostic de territoire communal,
- . d'analyser l'état initial de l'environnement,
- . d'exposer les choix retenus pour établir le PADD et les Orientations,
- . d'aménagement par secteurs ou quartiers,
- . d'expliquer les motifs de la délimitation des zones (U, AU, A et N)
- . d'indiquer les motifs des règles imposées par le PLU
- . d'évaluer les incidences des orientations du Plan sur l'environnement,

En ce qui concerne le logement, le rapport de présentation du PLU procède à trois opérations. D'abord, il dresse un constat par le recensement qu'il opère des logements existants, de leur utilisation et de leur état. Ensuite, il expose le diagnostic prévisionnel retenu au regard des besoins futurs en matière de logement. Enfin, au résultat des deux premiers points, il explique les choix retenus par l'auteur du plan pour établir le projet d'aménagement et de développement durable (PADD) ainsi que les motifs ayant présidé à la délimitation des zones et à leur expression réglementaire.

Afin de vérifier que les besoins en matière de logements sont bien pris en compte par les règles locales d'urbanisme, la loi ENL a introduit dans le code un article qui prévoit, trois ans après l'approbation ou la révision d'un PLU, l'organisation d'un débat sur les résultats de son application au regard de la satisfaction des besoins considérés.

La Commune doit respecter la procédure d'élaboration du PLU qui est détaillée aux articles L.123-6 et suivants du Code de l'urbanisme.

Elle se déroule en plusieurs étapes bien distinctes, comportant plusieurs étapes de concertation.

Le conseil municipal prescrit l'élaboration du PLU, à son initiative et sous sa responsabilité, (ex nihilo ou par la mise en révision générale de son plan d'occupation des sols) et définit les modalités de la concertation préalable prescrite à l'article L 300-2.

La décision est notifiée au préfet, au président du conseil général, à l'établissement public chargé de la mise en œuvre du SCOT, à

Quelle liberté pour la commune dans l'établissement du PLU

l'autorité organisatrice des transports, à l'organisme de gestion des Parcs Naturels Régionaux s'il y a lieu, aux présidents de la Chambre de Commerce et d'Industrie, de la Chambre des Métiers et de la Chambre d'Agriculture, les sections régionales de la conchyliculture s'il y a lieu, ainsi que les collectivités territoriales limitrophes pour les communes frontalières.

La loi de décentralisation du 2 mars 1982 a aboli la tutelle de l'État sur les collectivités locales et lui a substitué la mission de contrôler la légalité du plan local d'urbanisme. L'État doit donc, d'une part, vérifier que les collectivités locales prévoient suffisamment de terrains constructibles pour satisfaire aux besoins de logements répertoriés dans le rapport de présentation et, d'autre part, que des mesures efficaces sont prévues par le PADD pour assurer la production de logements sociaux. À cet égard, on sait que l'article 55 de la loi SRU, codifié dans le Code de la construction et de l'habitation, oblige les communes à atteindre des objectifs quantifiés pour disposer de logements locatifs sociaux en nombre suffisant. Afin de rendre effectif son contrôle, l'État dispose de puissants moyens. Associé à la procédure d'édiction ou de révision d'un PLU, il lui est loisible d'apprécier la pertinence des règles mises en place pour assurer une adéquation entre les besoins de logements et la superficie de terrains susceptibles de permettre leur réalisation.

Si la commune décide de passer outre ces éventuelles observations sur ce point, le préfet, après approbation du document par l'organe délibérant de la collectivité locale, peut user des pouvoirs que lui confère l'article L. 123-12 du Code de l'urbanisme, pour suspendre l'exécution du PLU ou le déférer au tribunal administratif, au motif que le document considéré ne satisfait pas aux dispositions de l'article L. 121-1.

Depuis la loi SRU, le PLU doit être compatible avec les dispositions du plan local de l'habitat (PLH).

La notion de compatibilité induit des effets juridiques autrement plus prégnants que ceux découlant d'une simple prise en considération. La notion de compatibilité, qui induit la comparaison entre deux documents, peut se transformer en relation de véritable conformité si le document auquel on se réfère est très précis.

Le projet de loi Boutin renforce les prescriptions que le PLH rend opposable au PLU en précisant qu'il devra définir un programme d'actions détaillé par commune et, le cas échéant, par secteur géographique avec indication de l'échéancier de réalisation des actions concernées.

Le PLH prévoira même l'institution des servitudes mentionnées au b et d de l'article L. 123-2, ainsi que la mise en oeuvre des dispositions de l'article L. 127-1 du Code de l'urbanisme.

Face à de telles précisions, l'auteur du PLU dispose de peu de latitude : il doit mettre en conformité son oeuvre avec les prescriptions du document de référence. L'obligation de moyens que l'article L. 121-1 met à sa charge pour satisfaire aux besoins de logement se transforme alors en véritable obligation de résultats.



La loi ENL renforce les obligations du planificateur local en rendant désormais obligatoire l'institution d'un PLH dans un grand nombre de communes.

On peut considérer que le PLU a pour effet, sinon d'interdire, du moins de limiter sensiblement la possibilité de construire : interdire, car seules quelques zones sont constructibles, limiter, car l'expression réglementaire de ces dernières les empêche souvent d'accueillir une densité importante de construction. Aussi, le législateur a-t-il encouragé les collectivités locales à prendre des mesures particulières pour favoriser la construction de logements sociaux. Ces mesures

concernent deux catégories de règles : celles relatives à la densité des constructions qui permettent au conseil municipal d'autoriser, dans la limite de 20 %, un dépassement du COS à condition que la partie des constructions en dépassement ait la destination de logements sociaux, et celles relatives à l'obligation de créer des places de stationnement en instituant des règles relatives à l'obligation de créer des places de stationnement lors de la réalisation d'une opération de construction.

Les collectivités locales ayant largement recours à cette disposition, la loi ENL a décidé d'augmenter la faculté de majorer le COS applicable pour les opérations à caractère social. Cependant, la majoration de COS doit être mise en oeuvre dans le respect des autres règles d'urbanisme applicables dans le secteur considéré (hauteur, emprise, prospect, etc.).

Le Code de l'urbanisme notamment dans son article L. 123-1 confère aux collectivités locales des compétences et des moyens très largement suffisants pour encourager la production de terrains à bâtir.

Pour autant, ces dernières ne pas tenues d'en faire une utilisation exhaustive.

Un PLU doit à la fois protéger l'espace et en organiser le développement dans l'intérêt du commerce, de l'industrie, de l'habitat des humains et des espèces animales. Le PLU doit également veiller à la réduction de l'émission de gaz à effet de serre.

Par contre, la proximité des PLU oblige le planificateur local à modifier fréquemment son oeuvre pour l'adapter à des projets d'envergure propres à développer l'offre de logements.

Et enfin, si le droit de l'urbanisme définit le caractère constructible d'un espace, la mise sur le marché des terrains ainsi qualifiés dépend de la volonté de leurs propriétaires.

Véronique SAUQUET, notaire