



« Toulouse Capitole Publications » est l'archive institutionnelle de l'Université Toulouse 1 Capitole.

LA DÉMOLITION-SANCTION DOIT DEMEURER LE DERNIER RECOURS

GUILLAUME BEAUSSONIE

Référence de publication : Beaussonie, Guillaume (2020) *La démolition-sanction doit demeurer le dernier recours*. Revue de droit immobilier (RDI) (n°10). p. 530-531.

Pour toute question sur Toulouse Capitole Publications,
contacter portail-publi@ut-capitole.fr

LA DÉMOLITION-SANCTION DOIT DEMEURER LE DERNIER RECOURS

*Conseil constitutionnel, 31 juillet 2020, n° 2020-853-QPC, AJDA 2020. 1574 ;
D. 2020. 1573*

« [...] 6. En application de l'article L. 480-14 du code de l'urbanisme, les communes et établissements publics de coopération intercommunale compétents en matière de plan local d'urbanisme peuvent demander au tribunal qu'il ordonne la démolition ou la mise en conformité des ouvrages installés sans permis de construire ou d'aménager, ou sans déclaration préalable, en méconnaissance de ce permis ou en violation des règles de fond dont le respect s'impose sur le fondement de l'article L. 421-8 du même code.

7. En premier lieu, l'action en démolition prévue par les dispositions contestées ne constitue qu'une conséquence des restrictions apportées aux conditions d'exercice du droit de propriété par les règles d'urbanisme. Elle n'a pour objet que de rétablir les lieux dans leur situation antérieure à l'édification irrégulière de la construction concernée. Il en résulte que, si la démolition d'un tel ouvrage a pour effet de priver son propriétaire de la propriété de ce bien irrégulièrement bâti, elle n'entre pas dans le champ d'application de l'article 17 de la Déclaration de 1789.

8. En second lieu, d'une part, l'action en démolition est justifiée par l'intérêt général qui s'attache au respect des règles d'urbanisme, lesquelles permettent la maîtrise, par les collectivités publiques, de l'occupation des sols et du développement urbain.

9. D'autre part, cette action en démolition ne peut être introduite que par les autorités compétentes en matière de plan local d'urbanisme et dans un délai de dix ans qui commence à courir dès l'achèvement des travaux. Par ailleurs, la démolition ne peut être prononcée que par le juge judiciaire et à l'encontre d'un ouvrage édifié ou installé sans permis de construire ou d'aménager,

ou sans déclaration préalable, en méconnaissance de ce permis ou en violation des règles de fond dont le respect s'impose sur le fondement de l'article L. 421-8 du code de l'urbanisme. Toutefois, les dispositions contestées ne sauraient, sans porter une atteinte excessive au droit de propriété, être interprétées comme autorisant la démolition d'un tel ouvrage lorsque le juge peut, en application de l'article L. 480-14, ordonner à la place sa mise en conformité et que celle-ci est acceptée par le propriétaire.

10. Il résulte de ce qui précède que les limitations apportées par les dispositions contestées à l'exercice du droit de propriété résultant de l'article 2 de la Déclaration de 1789 sont justifiées par un motif d'intérêt général et, sous la réserve énoncée au paragraphe précédent, proportionnées à cet objectif. Le grief tiré de la méconnaissance de cet article doit donc, sous cette réserve, être écarté ».

OBSERVATIONS

La cause d'une démolition imposée par une autorité publique à un particulier influence peu son régime, la Cour de cassation rappelant régulièrement que, à l'instar de toutes les mesures de restitution, il ne s'agirait ni d'une peine, ni d'une sanction ayant le caractère d'une punition (1). Si le postulat se discute, une telle mesure pouvant s'avérer particulièrement grave pour celui qui la subit, la conséquence est que, même prononcée à l'issue d'une action purement civile, la démolition demeure une sanction univoque ; ce qui se conçoit aisément dans le cadre d'un droit qui, tel celui de l'urbanisme, mêle sans scrupule droit pénal, droit civil et droit administratif. Ainsi trouve-t-on pas moins de trois moyens d'imposer une démolition dans un chapitre du code de l'urbanisme opportunément intitulé « Constat des infractions et sanctions pénales et civiles » (2). Si l'un d'eux seulement était en cause en l'espèce, ce qu'a dit le Conseil constitutionnel à son égard renseigne donc également sur les deux autres.

L'origine de la sanction, en l'occurrence, n'était pas pénale. Il s'agissait effectivement de mettre en oeuvre l'article L. 480-14 du code de l'urbanisme en vertu duquel « la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière de plan local d'urbanisme peut saisir le tribunal judiciaire en vue de faire ordonner la démolition ou la mise en conformité d'un ouvrage édifié ou installé sans l'autorisation exigée par le présent livre, en méconnaissance de cette autorisation ou, pour les aménagements, installations et travaux dispensés de toute formalité

au titre du présent code, en violation de l'article L. 421-8 ». L'intérêt de cette action « administrative » réside dans son délai de prescription de dix ans courant à compter de l'achèvement des travaux, temps délibérément long qui permet d'obtenir une sanction alors que les actions pénale et civile ne seraient, quant à elles, plus envisageables. Il s'agit, de la sorte, de permettre une lutte à la fois plus souple et plus longue contre l'infraction à la règle d'urbanisme.

Saisi d'une question prioritaire de constitutionnalité à l'endroit de ce texte, mais uniquement en ce qu'il autorise, en cas de violation de ladite règle, une démolition dans un tel délai, le Conseil constitutionnel ne le censure pas, émettant simplement une réserve d'interprétation : « Les dispositions contestées ne sauraient, sans porter une atteinte excessive au droit de propriété, être interprétées comme autorisant la démolition d'un tel ouvrage lorsque le juge peut, en application de l'article L. 480-14, ordonner à la place sa mise en conformité et que celle-ci est acceptée par le propriétaire » (3).

C'est dire que la démolition est d'abord analysée comme une sanction qui s'inscrit dans la réglementation de l'exercice du droit de propriété plutôt que comme une privation de l'assiette de la propriété, ce qui ne surprend pas. C'est d'une mauvaise utilisation du sol dont il est question, celle-ci ayant conduit à la construction d'un nouvel immeuble dont l'existence est conséquemment illégale.

Sur cette base - celle de l'article 2 de la Déclaration de 1789 -, qui mène classiquement le Conseil constitutionnel à vérifier que les atteintes portées à l'exercice du droit de propriété sont justifiées par un motif d'intérêt général - ce qui est néanmoins toujours le cas lorsqu'il s'agit du respect des règles d'urbanisme, celles-ci « permet[ant] la maîtrise, par les collectivités publiques, de l'occupation des sols et du développement urbain » (4) -, et qu'elles sont « proportionnées [...] à l'objectif poursuivi » (5), les sages constatent ensuite que les garanties mises en places par la loi sont suffisantes, essentiellement en ce que le juge judiciaire est seul compétent pour décider de la démolition.

Toutefois, il n'en faut pas moins privilégier la sanction la plus douce, c'est-à-dire la mise en conformité, à la radicalité d'une démolition. En droit pénal, par application de l'article L. 480-5 du code de l'urbanisme, cela signifie qu'il faudra en faire de même, sauf à considérer que, précisément parce qu'il s'agit d'un tel droit, la gravité du comportement justifie déjà celle de la sanction...

(1) V. par ex. Crim., 11 sept. 2018, n° 17-85.829, RDI 2018. 554, obs. G. Roujou de Boubée.

(2) C. urb., art. L. 480-1 à L. 480-17. Nous soulignons.

(3) § 9, *in fine*.

(4) § 8.

(5) V. par ex. Cons. const., 12 nov. 2010, n° 2010-60 QPC, D. 2011. 652, note A. Cheynet de Beaupré ; *ibid.* 2298, obs. B. Mallet-Bricout et N. Reboul-Maupin ; RDI 2011. 99, obs. L. Tranchant ; RTD civ. 2011. 144, obs. T. Revet.