N° 436834 M. Antonio O...

10^{ème} et 9^{ème} chambres réunies

Séance du 20 mai 2020

Lecture du 29 mai 2020

CONCLUSIONS

Mme Anne ILJIC, rapporteure publique

La présente question prioritaire de constitutionnalité est dirigée contre des dispositions qui nous paraissent *a priori* conformes à la Constitution, mais elle pose une question inédite qui, si vous admettez de faire l'effort auquel vous invite le requérant s'agissant de l'applicabilité au litige de l'article contesté, justifie à nos yeux le renvoi au Conseil constitutionnel.

M. Antonio O... est propriétaire d'une parcelle cadastrée AC n°22 sur le territoire de Yèvre-la-Ville, petite commune du Loiret d'environ 700 âmes, la parcelle voisine, cadastrée AC n° 23, appartenant à son gendre. Ces deux parcelles bordaient une venelle étroite, trop étroite au goût de l'intéressé puisque sa largeur interdisait le passage de véhicules. Un jour de 2011, sans autorisation aucune, il a donc purement et simplement démoli le mur ancien en moellons couronné de petites tuiles longeant ces deux parcelles pour en bâtir un nouveau, en retrait de la voie, portant la largeur du passage d'environ 1,5 mètres à 3 mètres.

L'initiative n'a pas été du goût du maire, qui, par arrêté du 10 juin 2013, a fait opposition à la première déclaration préalable déposée par M. O... pour régulariser la situation - plusieurs autres ont suivi -, faisant état de l'avis défavorable de l'architecte des bâtiments de France. La venelle en cause se trouvant en co-visibilité de l'église Sainte-Brigide, inscrite à l'inventaire supplémentaire des monuments historiques, ce dernier a estimé que son élargissement pour permettre l'accès aux véhicules motorisés dénaturait le caractère rural caractéristique de l'environnement de ce monument. S'en est suivi un contentieux devant le juge administratif, qui a connu une issue défavorable au requérant (jugement de rejet n° 1302380 du 2 décembre 2014 du TA d'Orléans).

Quelques temps plus tard, le 31 décembre 2015, M. O... a demandé que lui soit délivré le permis de construire un pavillon d'une centaine de m² sur son terrain, mais cette demande a donné lieu le 1^{er} juillet 2016 à une décision de refus du maire pour des motifs tirés de la méconnaissance des prescriptions du PLU relatives aux caractéristiques des accès et au stationnement des véhicules (article UA 3.2. et UA 12 du règlement du PLU).

Concomitamment, la commune a engagé devant le juge judiciaire, sur le fondement de l'article L. 480-14 du code de l'urbanisme, une action civile en démolition qui semble à

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

l'heure actuelle suivre son cours, en vue d'obtenir la destruction du mur bâti par l'intéressé. C'est cet article, sur lequel le Conseil constitutionnel n'a à ce jour jamais eu à se prononcer, qui fait l'objet de la présente QPC, soulevée à l'appui du pourvoi en cassation formé par M. O... dans le cadre de l'instance dirigée contre le refus de permis de construire opposé au requérant. Le dossier ne dit pas si cette même question a également été soulevée dans l'instance judiciaire en cours, qui en constituerait le cadre naturel.

Le délai pour vous prononcer sur la transmission de cette QPC n'est pas expiré, ayant été suspendu jusqu'au 30 juin 2020 par la loi organique n° 2020-365 du 30 mars dernier dans le cadre des mesures prises pour faire face aux conséquences de la lutte contre l'épidémie de Covid-19.

La toute première question à vous poser concerne donc l'applicabilité de la disposition contestée, qui est bien de nature législative, au litige pendant devant vous. Pour rejeter l'appel formé par M. O... contre le jugement par lequel le TA a refusé de faire droit au recours formé par l'intéressé contre le refus de permis de construire qui lui a été opposé, la cour a notamment jugé qu'il ne pouvait se prévaloir des principes posés par votre décision *Mme E...*, du 3 mai 2011 (n° 320545, T. pp. 1196-1197, ccl. P. Collin), « dès lors que le mur déplacé sans autorisation est une construction distincte de la maison faisant l'objet du refus de permis de construire litigieux et qu'il n'est d'ailleurs pas établi qu'une action civile ne pourrait plus être engagée par la commune ». Cette décision *Mme E...* concerne l'hypothèse dans laquelle un immeuble ayant été édifié sans autorisation en méconnaissance des prescriptions légales alors applicables, l'administration, saisie d'une demande tendant à ce que soient autorisés des travaux portant sur cet immeuble, est tenue d'inviter son auteur à présenter une demande portant sur l'ensemble du bâtiment. Vous avez jugé que lorsque cette autorité envisage de refuser le permis sollicité parce que la construction dans son entier ne peut être régularisée au regard des règles d'urbanisme en vigueur à la date de sa décision, elle a toutefois la faculté, dans le cas d'une construction ancienne à l'égard de laquelle aucune action pénale ou civile n'est plus possible, après avoir apprécié les différents intérêts publics et privés en présence au vu de cette demande, d'autoriser, parmi les travaux demandés, ceux qui sont nécessaires à sa préservation et au respect des normes, alors même que son édification ne pourrait plus être régularisée au regard des règles d'urbanisme applicables.

Le lien avec le litige est très indirect, la cour s'étant contentée de faire référence, par un motif surabondant comme en témoigne l'emploi du terme « d'ailleurs », à la possibilité d'une action civile de la part de la commune ainsi qu'au fait que la maison et le mur de séparation de la venelle étaient des constructions distinctes pour écarter l'application de la jurisprudence *Mme E...*, qui n'ouvre de toute façon à l'autorité administrative qu'une simple faculté.

Mais même s'il est vrai que l'éventuelle déclaration d'inconstitutionnalité de l'article L. 480-14 du code de l'urbanisme n'est pas de nature à sceller le sort du litige pendant devant vous, les motifs du refus de permis de construire contesté ne sont pas sans lien avec l'action civile en démolition portée devant le juge judiciaire concernant le mur déplacé par le requérant. Au bénéfice de la conception souple que vous avez développée de l'applicabilité au

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

litige en QPC, qui vous conduit à transmettre au CC des dispositions seulement non dénuées de rapport avec les termes du litige (par exemple 2 février 2012, *Mme L P...*, n°355137, ccl. Bourgeois-Machureau), nous vous proposons de considérer que la condition est en l'espèce remplie.

Si vous franchissez cette première étape, vous pourrez examiner directement le caractère sérieux de la question posée, les griefs soulevés par le requérant, tirés de la méconnaissance du droit de propriété, ne permettant pas de la regarder comme nouvelle au sens et pour l'application de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 (sur la notion de question nouvelle, voyez la décision n° 2009-595 DC du CC du 3 décembre 2009).

Il ne fait pas de doute que le droit de propriété est au nombre des droits et libertés que la Constitution garantit (voyez par exemple les décisions n° 2010-26 QPC, 2010-60 QPC, 2010-96 QPC, 2011-208 QPC).

On peut en revanche hésiter sur le point de savoir si l'atteinte à ce droit dénoncée par le requérant relève d'une privation de propriété au sens de l'article 17 de la DDHC¹ ou d'une simple limitation des conditions d'exercice de ce droit dont la constitutionnalité doit être examinée au regard de l'article 2 de ce texte². Le CC raisonne en effet de manière fort différente selon qu'est en cause l'un ou l'autre de ces articles. Les limitations au droit de propriété relevant de l'article 2 doivent être justifiées par un motif d'intérêt général et proportionnées à l'objectif poursuivi (par exemple, n° 2010-60 QPC, précitée), tandis que la privation de propriété, qui relève de l'article 17, est subordonnée à l'existence d'une nécessité publique légalement constatée et doit être précédée d'une juste et préalable indemnité (même décision).

Institué par la loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003 dans un souci de prévention des risques naturels dans certaines zones, l'article L. 480-14 du code de l'urbanisme, depuis sa modification par la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010, ouvre de manière générale aux communes et établissements publics de coopération intercommunale compétents en matière de plans locaux d'urbanisme, dans un délai de dix ans à compter de l'achèvement des travaux, la possibilité de saisir les tribunaux judiciaires d'une action en vue d'ordonner la démolition ou la mise en conformité d'un « ouvrage » édifié sans autorisation, en méconnaissance des autorisations délivrées, ou, s'agissant des installations, aménagements et travaux dispensés de toute formalité au titre de ce code, ne respectant pas les prescriptions de l'article L. 421-8 de ce dernier. La même action est également ouverte aux préfets, par renvoi de l'article L. 562-5 du code de l'environnement, en cas de construction ou d'aménagement d'un terrain situé dans une zone interdite par un plan de prévention des risques naturels et technologiques.

¹ « La propriété étant un droit inviolable et sacré, nul ne peut en être privé, si ce n'est lorsque la nécessité publique, légalement constatée, l'exige évidemment, et sous la condition d'une juste et préalable indemnité. »

² « Le but de toute association politique est la conservation des droits naturels et imprescriptibles de l'Homme. Ces droits sont la liberté, la propriété, la sûreté, et la résistance à l'oppression. »

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

Cette action se distingue, entre autres, de l'action en démolition pouvant être engagée par les tiers à l'encontre du propriétaire, prévue au 1° de l'article L. 480-13 du code de l'urbanisme, qui concerne les constructions édifiées en méconnaissance des règles d'urbanisme ou des servitudes d'utilité publique dans certaines zones nécessitant une protection particulière³ mais conformément à un permis de construire, dans le cas où ce permis a fait l'objet d'une annulation pour excès de pouvoir par la juridiction administrative⁴. Elle est subordonnée à l'existence d'un préjudice personnel et direct par le tiers qui en est l'auteur (n° 2017-672 QPC du 10 novembre 2017 *Association Entre Seine et Brotonne et autre*), à la différence de l'action autonome ouverte à l'autorité administrative par l'article L. 480-14 du code de l'urbanisme, qui est de nature différente puisqu'elle vise seulement à faire cesser une situation illicite sans qu'il soit besoin pour la personne publique de démontrer l'existence d'un quelconque préjudice (Cass., 3^{ème} civ., *Sté des Mines c/ Cne de Lovagny*, n° 17-31757, publié au bulletin).

Dans l'hypothèse où elle aboutit à la démolition et non à la seule mise en conformité du bien en cause, l'action prévue à l'article L. 480-14 ne s'apparente pas à une expropriation ni, plus largement, à un transfert de propriété forcé, qui s'analyse en une privation de propriété relevant de l'article 17 de la DDHC (voyez, sur la procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique, n° 89-256 DC du 25 juillet 1989 ; n° 2012-226 QPC du 6 avril 2012, n° 212-236 QPC du 20 avril 2012, et sur la procédure de rétrocession en l'absence de destination du bien conforme à celle prévue dans la déclaration d'utilité publique, n° 2012-292 QPC ; sur l'institution par les communes prescriptions imposant aux constructeurs la cession gratuite d'une partie de leurs terrains, n° 2010-33 QPC du 22 septembre 2010, n° 2011-176 QPC du 7 octobre 2011 ; sur le transfert de voies privées dans le domaine public communal, n° 2010-43 QPC du 6 octobre 2010). En effet, l'action prévue à l'article L. 480-14 n'emporte pas transfert de la propriété d'un bien.

Mais une telle action ne s'apparente pas non plus à l'institution d'une servitude (par exemple n° 2011-182 QPC du 14 octobre 2011 ; n° 2011-193 QPC du 10 novembre 2011), d'un droit de délaissement (regardé comme une réquisition d'achat à l'initiative des propriétaires concernés : n° 89-267 DC du 22 janvier 1990 ; n° 2013-325 QPC du 21 janvier 2013), ou à une privation seulement temporaire de propriété (s'agissant de la réquisition de logements vacants : n° 98-403 DC du 29 juillet 1998 relative à la loi sur la lutte contre les exclusions) dont la constitutionnalité devrait être appréciée au regard de l'article 2 de la DDHC.

De manière générale, en l'absence de cas évidents de privation de propriété, le CC s'attache à déterminer si les limitations apportées aux conditions d'exercice de ce droit ne sont pas telles qu'elles en dénatureraient le sens et la portée (par exemple 85-189 DC du 17 juillet 1985 ; n° 96-373 DC du 9 avril 1996).

³ Enumérées au a) à n) du 1° de l'article L. 480-13 du code de l'urbanisme.

⁴ Le 2° de l'article L. 480-13 institue pour sa part une action en indemnisation à l'encontre des constructeurs dans le délai de deux ans à compter de l'achèvement des travaux.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

La décision n° 2017-672 QPC du 10 novembre 2017 déclarant conformes à la Constitution les dispositions du 1° de l'article L. 480-13 restreignant l'action civile en démolition des tiers aux biens édifiés dans certaines zones sensibles ne vous est ici d'aucune utilité, le CC n'étant dans cette affaire saisi d'aucune contestation relative à la méconnaissance du droit de propriété.

Si vous envisagez l'action en démolition prévue à l'article L. 480-14 comme une simple restriction de l'usage pouvant être fait du terrain, c'est uniquement au regard de l'article 2 de la DDHC que vous devrez raisonner, approche à laquelle vous invite le ministre en défense.

Vu sous cet angle, le grief n'est à l'évidence pas sérieux. Les restrictions apportées par l'article L. 480-14 au droit de propriété sont en effet justifiées par l'intérêt général qui s'attache à la maîtrise de l'occupation des sols et du développement urbain (voyez, sur ce motif, n° 2000-436 DC du 7 décembre 2000 sur la loi SRU, §15), comme vous l'avez récemment rappelé à l'occasion de décisions refusant la transmission de questions dirigées respectivement contre les dispositions du code de l'urbanisme dérogeant, pour les constructions édifiées sans permis, à la règle selon laquelle lorsqu'une construction est achevée depuis plus de dix ans, le refus de permis de construire ne peut être fondé sur l'irrégularité de la construction initiale au regard du droit de l'urbanisme (6^e CJS, 12 septembre 2018, *C...*, n°s 419092 et 419093, ccl. J. Burguburu) et interdisant la reconstruction à l'identique de bâtiment irrégulièrement édifiés (10/9 CHR, 7 juin 2019, *F...*, n° 426966, à nos ccl).

Elles nous paraissent par ailleurs proportionnées à l'objectif poursuivi par le législateur, qui réside dans la volonté de mettre fin à une situation illicite. Relevons à cet égard l'article 544 du code civil dispose que « *La propriété est le droit de jouir et disposer des choses de la manière la plus absolue pourvu qu'on en fasse pas un usage prohibé par les lois ou par les règlements* » et que la réponse à l'illicéité constatée est à la main du juge judiciaire, qui n'est pas tenu d'ordonner la démolition de l'ouvrage mais peut se contenter d'une simple mise en conformité de ce dernier. L'action en démolition est en outre limitée dans le temps puisqu'elle n'est ouverte aux collectivités publiques que dans un délai de dix ans à compter de l'achèvement des travaux.

La question est plus délicate si on l'aborde sous l'angle de l'article 17 de la DDHC, non en raison de l'exigence d'une nécessité publique, mais de celle tenant à l'octroi d'une juste et préalable indemnité.

Il est vrai que le CC a une approche restrictive de la notion de privation de propriété, dans laquelle il refuse par exemple d'inclure l'accès à la mitoyenneté des murs séparatifs édifiés en limite de propriétés (n° 2010-60 QPC du 12 novembre 2010, au sujet de l'article 661 du code civil) ou l'incorporation au domaine public maritime naturel de propriétés privées, reposant sur un critère physique objectif indépendant de la volonté de la puissance publique, le législateur ayant exclu que les espaces couverts, même épisodiquement, par les flots, puissent faire l'objet d'une propriété privée (n° 2013-316 QPC du 24 mai 2013).

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

Mais sauf à dire que la notion de privation de propriété ne couvrirait que les cas de dépossession se traduisant par une appropriation du bien par un tiers, ce que le CC n'a à notre connaissance jamais jugé, il nous paraît difficile d'affirmer que lorsqu'elle se traduit par la destruction d'une propriété bâtie, qui est distincte de la propriété du terrain d'assiette, l'action prévue à l'article L. 480-14 n'aboutit pas, en la réduisant à néant, à une privation de propriété.

Vous ne pouvez mobiliser ici les mêmes motifs que ceux retenus par la 3^{ème} chambre civile de la Cour de cassation pour refuser de transmettre une QPC portant sur la conformité à l'article 17 de la DDHC des dispositions de l'article 545 du code civil tel qu'interprété par sa jurisprudence, selon laquelle doivent être détruites les constructions empiétant sur les fonds voisins (n°16-40240 du 15 décembre 2016, critiquée par J. Bonnet et A. Roblot-Troizier, « *La défense par la Cour de cassation d'une conception absolue du droit de propriété* », Nouveaux cahiers du CC, n° 55-56), tenant à l'objectif de préserver les droits des propriétaires victimes de tels empiètements : l'article L. 480-14 du code de l'urbanisme ne vise pas à protéger le droit de propriété de tiers.

Nous pensons toutefois que si la démolition d'un bien ordonnée sur le fondement de cet article doit être regardée comme une privation de propriété, elle n'entre pas dans le champ de la protection prévue à l'article 17 de la DDHC et n'a donc pas à donner lieu à indemnisation préalable des auteurs des infractions qu'il vise à faire cesser.

Cette façon de faire n'est pas étrangère au Conseil constitutionnel, qui a déjà jugé, au sujet de la peine de confiscation de véhicules prévue par le code pénal, que le grief tiré de la méconnaissance de l'article 17 de la DDHC était inopérant, estimant implicitement que la norme de contrôle applicable dans ce cas était l'article 8 de ce texte (n° 2010-66 QPC du 26 novembre 2010, éclairée par les commentaires aux cahiers). Hors du champ répressif, il a jugé que l'adjudication menée dans le cadre d'une saisie immobilière, qui constitue une modalité de paiement d'une créance exécutoire, échappait à ce titre à la protection de l'article 17 alors même que cette procédure conduit à ce que le débiteur soit privé de la propriété des biens concernés. Il a exercé son contrôle au regard du seul article 2 de la DDHC (n° 2011-206 QPC du 16 décembre 2011 ; voyez également n° 2011-151 QPC du 13 juillet 2011, sur l'attribution d'un bien à titre de prestation compensatoire).

L'article L. 480-14 qui est contesté aujourd'hui n'est pas une disposition répressive. Comme l'a jugé la Cour de cassation, il a pour seul objet de faire cesser les atteintes à des situations illicites au regard des règles d'urbanisme. Mais en ce qu'il a pour objet de mettre un terme à une infraction, il nous paraît, lui aussi, échapper à la protection prévue par l'article 17 et ne relever, comme les dispositions relatives à l'adjudication sur saisies immobilières, que de la protection atténuée de l'article 2.

Parce que ce raisonnement n'est pas parfaitement évident, et même si nous n'avons, *in fine*, pas vraiment de doute sur la constitutionnalité de l'article contesté, nous vous proposons tout de même, à titre principal, de transmettre la question au CC, étant précisé que l'argument tiré de ce que l'atteinte au droit de propriété que renferme l'article L. 480-14 pourrait

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

également porter atteinte à la vie privée et familiale du propriétaire du bien concerne ne nous paraît pas, à la lecture des écritures, devoir être regardé comme un grief distinct.

Tel est le sens de nos conclusions.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.