SECTION DES TRAVAUX PUBLICS

CONSEIL D'ETAT

EXTRAIT DU REGISTRE DES DELIBERATIONS

N° 321 127

M. NICOLAY, Rapporteur

SEANCE DU 13 DECEMBRE 1977

DEMANDE D'AVIS sur la question de savoir quelles sont, au regard des dispositions qui ont été ajoutées au code de l'urbanisme et qui figurent aux 2ème et 3ème alinéasde l'article L.480-1 et à l'avant dernier alinéa de l'article L.480-2 de ce code, les obligations de l'autorité administrative.

A V I S

Le Conseil d'Etat (section des travaux publics), saisi par le ministre de l'équipement et de l'aménagement du territoire d'une demande d'avis portant sur la question de savoir quelles sont, au regard des dispositions qui ont été ajoutées au code de l'urbanisme par la loi du 31 décembre 1976 portant réforme de l'urbanisme et qui figurent aux deuxième et troisième alinéas de l'article L.480-1 et à l'avant dernier alinéa de l'article L.480-2 de ce code, les obligations de l'autorité administrative ;

1° - Lorsque les travaux exécutés en application d'un permis de construire sont achevés au moment où intervient une décision juridictionnelle prononçant l'annulation de ce permis ;

2° - Lorsque l'infraction commise se trouve prescrite du fait de l'écoulement d'un délai de trois ans depuis l'achèvement des travaux ;

Vu le code de l'urbanisme ;

Vu le code pénal ;

Vu le code général des impôts ;

EST D'AVIS, sous réserve de l'appréciation souveraine des tribunaux compétents, de répondre dans le sens des observations qui suivent.

1 - Les éléments constitutifs de l'infraction pénale s'apprécient "au temps de l'action". Cette règle, dont la portée doit être mesurée au regard du principe de l'autonomie du droit pénal, fait échec à l'effet rétroactif qui peut être attaché à un acte juridique ou à une décision juridictionnelle intervenant après l'action. Elle est valable même si l'infraction, comme c'est le cas des infractions commises du fait d'une construction sans permis de construire, est acquise sans que soit prise en considération l'intention de l'auteur. Il en résulte que l'annulation d'un permis de construire par le juge de l'excès

.../

de pouvoir ne peut détourner le juge pénal de rechercher si, au moment de l'action, c'est à dire tant que dure la construction, le constructeur était ou non détenteur d'un permis de construire, sans s'inquiéter du caractère rétroactif de l'annulation. Si le constructeur était alors titulaire d'un permis de construire, il n'y a pas d'infraction, alors même que ce permis de construire aurait été par la suite annulé. L'autorité administrative n'a donc pas dans cette hypothèse l'obligation de dresser procès-verbal et de transmettre ce procès-verbal au parquet.

Il en serait toutefois autrement si le constructeur avait obtenu le permis de construire par fraude.

2 - Lorsque plus de trois années se sont écoulées depuis l'achèvement des travaux entrepris en infraction aux dispositions de la législation de l'urbanisme sans qu'aucun acte interruptif de la prescription ait été accompli, l'action publique se trouve éteinte par cette prescription et, par voie de conséquence, aucune action ne peut être entreprise tendant à la démolition ou à la mise en conformité de l'ouvrage. Il s'ensuit que l'autorité administrative n'est pas en pareil cas dans l'obligation de dresser procès-verbal et de transmettre ce procès-verbal au parquet.

3 - La définition qui est ainsi faite des obligations légales de l'autorité administrative au regard des dispositions susvisées du code de l'urbanisme peut parfois laisser place à des difficultés d'application. Il peut en être ainsi lorsqu'il sagit d'apprécier si un permis de construire a été obtenu ou non dans des conditions permettant de retenir une fraude à la charge de l'intéressé. Il peut en être de même lorsqu'il s'agit d'apprécier si l'action publique est ou non prescrites alors que des incertitudes pèsent, soit sur le point de départ de la prescription (et c'est en particulier le cas lorsque le délit a un caractère continu), soit sur la portée des actes susceptibles d'interrompre la prescription.

Dans de pareilles hypothèses, où il y a doute sur la réalité de l'infraction ou sur l'extinction de l'action publique, compte tenu des éléments du dossier qui sont en la possession de l'autorité administrative, il y a lieu pour cette dernière de dresser procès-verbal et de transmettre le procès-verbal au parquet. L'autorité administrative commettrait en effet une faute s'il s'avérait qu'il y a une infraction punissable.

.../

Sans doute en résulte-t-il, dans le cas d'une construction édifiée sans permis de construire, une imposition à la taxe locale d'équipement du fait que, par application des dispositions de l'article 1585 G du code général des impôts, c'est le procès-verbal d'infraction qui en est le fait générateur en cas de construction sans permis de construire. Mais cette imposition n'est pas irrégulière, même si la prescription s'avère acquise. Car, en ce dernier cas, la prescription se borne à éteindre l'action publique sans faire disparaître l'infraction, et, par suite, le fait générateur de l'impôt.

Signé : R. GREGOIRE, Président
P. NICOLAY, Rapporteur
M. THOMAS, Secrétaire

POUR EXTRAIT CONFORME :
Le Secrétaire de la Section,

M. Thomas