

6.2.2 : Le délit de construction illégale

Construction illégale – permis de construire – droit de propriété – intérêt général – contrôle de proportionnalité

Cour d'appel de Saint-Denis de La Réunion, 2 décembre 2010, RG n°10/00328, RG n°10/00032,

Cour d'appel de Saint-Denis de La Réunion, 30 décembre 2010, RG n°10/00351

Cour d'appel de Saint-Denis de La Réunion, 3 mars 2011, RG n°00329, RG n°10/00330)

Johanna ESSAYAN, ATER en droit privé à l'Université de La Réunion

Droit de propriété et illégalité des constructions sans permis : respect des libertés fondamentales ou respect de l'ordre public ?

Il résulte des articles L420-1 et suivants, et L480-4 et suivants du Code de l'urbanisme, sont constitutifs du délit de construction sans permis le fait d'entreprendre ou d'implanter une construction immobilière, ou encore d'entreprendre des travaux ou d'utiliser le sol sans avoir obtenu au préalable un permis de construire.

Ces dispositions ne semblent pourtant pas constituer un obstacle pour de nombreux individus qui n'hésitent pas enfreindre la loi pour construire des habitations.

Ainsi, d'abondantes affaires relevant de ce domaine ont été jugées par la Cour d'appel de Saint-Denis.

Des particuliers, chacun propriétaire d'un terrain, décidaient d'y édifier une construction immobilière, sachant que le terrain en question n'était pas constructible. Passant outre toute interdiction de construire, ils effectuaient néanmoins des travaux, en vue d'obtenir un immeuble

à usage d'habitation. Du fait de leur connaissance du caractère délictueux de leurs actes, l'infraction de construction sans permis était caractérisée.

En ce sens, la Cour de Cassation a jugé « qu'est caractérisé dans tous ses éléments constitutifs le délit de construction sans permis lorsqu'une construction a été réalisée sans qu'aucune demande » de permis de construire n'ait été formulée » (Crim 18 septembre 1990 n°90-80.337 ; Crim 06 juin 2000, sur l'élément matériel de l'infraction). Elle a ajouté, à propos de travaux d'aménagement de studios sans déclaration préalable, « que la seule constatation de la violation en connaissance de cause d'une prescription légale ou réglementaire, implique, de la part de son auteur, l'intention coupable exigée par l'article 121-3 du Code pénal » (Crim 12 juillet 1994 n°93-85.262).

La sanction, certes sévère mais demeurant la plus efficace en la matière, était inévitable. Ainsi, la cour ordonnait, dans chaque cas de figure, la démolition de la construction établie sans permis.

Alors que la plupart des prévenus déclaraient avoir eu connaissance de leur entreprise délictueuse mais demandaient l'indulgence du juge, un individu contestait la légalité de la condamnation. Il invoquait ainsi l'article 8 de la Convention Européenne de Sauvegarde des Droits de l'Homme, relatif au droit de propriété. Malgré ses arguments fondés sur le droit de disposer de son bien – en l'espèce son terrain –, la cour jugeait que ce droit n'autorisait pas le recours aux constructions illicites (CA Saint-Denis 03 mars 2011, n°10/00330).

Pourrait dès lors se poser le problème de savoir si le fait de démolir une construction sans permis porte atteinte au droit de propriété, liberté fondamentale.

Que doit privilégier le juge : le respect de l'ordre public ou celui des droits fondamentaux ? Celui-ci doit dès lors effectuer un véritable contrôle de proportionnalité. En d'autres termes, il lui appartient de vérifier si l'atteinte à un droit fondamental invoqué par un individu constitue un intérêt légitime et proportionné.

En droit de la construction, la solution a déjà été donnée : l'ordre public prime sur le droit de propriété. La raison en est simple. Certains sols sont déclarés inconstructibles par le législateur, par exemple pour des raisons de sécurité, mais également par souci de préserver l'environnement. Un particulier ne saurait ainsi aller à l'encontre de ces protections établies légalement, et donc de la nécessité de préserver l'intérêt général, pour invoquer un intérêt particulier.

Ainsi, la Cour de Cassation a déclaré « que la mise en conformité des lieux ou des ouvrages, la démolition de ces derniers, prévues par l'article L480-5 du Code de l'urbanisme, qui a pour objet de réglementer l'usage des biens conformément à l'intérêt général, sont des mesures à caractère réel, destinées à faire cesser une situation illicite et qui relèvent d'une faculté dont les juges ne doivent aucun compte » (Crim 21 octobre 2003, RDI 2003. 601). Ajoutant que cette liberté des juges était compatible avec la Convention Européenne de Sauvegarde des Droits de l'Homme, elle a jugé que ne porte pas atteinte aux dispositions prévues par l'article 1 du premier protocole annexe de la Convention le fait d'ordonner une démolition des constructions sans permis, affirmant la supériorité de l'intérêt général sur les intérêts individuels (Crim 23 octobre 2001 n°00-87.859)

L'intérêt général prime sur les intérêts particuliers, ce principe étant à cet égard reconnu par La Cour Européenne des Droits de l'Homme.

On se souviendra à cet effet, de l'affaire portée devant la Haute Cour, et ayant opposé, Judith Hamer contre la Belgique (CEDH 27 novembre 2007 n°21861-3, Hamer).

En l'espèce, une famille néerlandaise avait fait bâtir illégalement une maison dans une zone forestière inconstructible sur le territoire belge. La fille, Judith Hamer, y avait entrepris des travaux de rénovation et fait abattre plusieurs arbres lui obstruant la vue. La police belge avait dès lors dressé en premier lieu un procès-verbal d'abattage illégal des arbres avant de réaliser que la maison avait été construite sans permis et d'en demander la destruction forcée. La Cour de Cassation ayant confirmé la destruction de la maison, Judith Hamer saisissait la Cour Européenne des Droits de l'Homme, invoquant notamment la violation de son droit de propriété garanti par l'article 1 du Premier Protocole additionnel de la Convention.

Une saisine malheureuse pour la requérante, puisque la Haute Cour la déboutait de sa demande. Elle considérait en effet que « L'environnement constitue une valeur dont la défense suscite dans l'opinion publique, et par conséquent auprès des pouvoirs publics, un intérêt constant et soutenu. Des impératifs économiques et mêmes certains droits fondamentaux, comme le droit de propriété, ne devraient pas se voir accorder la primauté face à des considérations relatives à la protection de l'environnement, en particulier lorsque l'État a légiféré en la matière ». La Cour Européenne effectuait dès lors un contrôle de proportionnalité, affirmant que « des contraintes sur le droit de propriété peuvent être admises, à condition certes de respecter un juste équilibre entre les intérêts individuels et collectif en présence ». Elle estimait dans ce cas d'espèce que le but poursuivi était légitime puisqu'il consistait à protéger une zone forestière non constructible. Et, il était proportionné notamment du fait que la propriété constituait une atteinte incontestable à l'intégrité d'une zone forestière non constructible, et plus généralement à la protection de l'environnement (voir en ce sens CEDH Fredin contre Suède 18 février 1991, n°192).

Avis donc aux propriétaires de terrains non constructibles : une construction sans permis se verra démolie. Invoquer le droit de propriété demeure inutile, puisque son atteinte se trouve ici justifiée, ce même au niveau de la Cour Européenne des Droits de l'Homme.