

ESSAI DE SYNTHÈSE SUR LA PRESCRIPTION *EN MATIÈRE D'URBANISME*

Selon le « petit Larousse illustré » (définition littéraire) : « la prescription est le délai au terme duquel l'action publique ne peut plus être exercée rendant de ce fait toutes poursuites pénales impossibles ou le délai au terme duquel une situation de fait prolongée devient source de droit ».

Selon le code civil, article 2219 (définition juridique) : « La prescription est un moyen d'acquérir ou de se libérer par un certain laps de temps, et sous les conditions déterminées par la loi » (le code civil traite des prescriptions dans ses articles 2219 à 2283).

On entend en matière de prescription urbanistique bien des versions souvent contradictoires.

La présente synthèse est divisée en quatre paragraphes soit, par ordre croissant (car il fallait bien choisir un mode de classement) :

- 1°) La prescription triennale*
- 2°) La prescription quinquennale*
- 3°) La prescription décennale*
- 4°) La prescription trentenaire.*

1°) URBANISME ET PRESCRIPTION TRIENNALE :

Les infractions en matière d'urbanisme constituent quasiment toutes des délits.

Or, si les délits urbanistiques sont en très grande majorité des infractions continues qui trouvent leur commencement au début des travaux pour prendre fin à l'achèvement des constructions illicites, il faut savoir que l'action coupable dure tant que durent les travaux ou tant que dure l'utilisation illicite !

Qu'est-ce à dire ?

Selon certains auteurs, il faut d'abord préciser que, « le point de départ de la prescription extinctive de l'action publique est fixé à la date d'achèvement de l'ouvrage réputé en infraction avec les dispositions d'urbanisme »¹

Il en résulte que sur le plan pénal, une fois l'action prescrite, aucune démolition ne peut plus être ordonnée².

De même, sur le plan administratif, aucune action publique ne peut plus intervenir bien que la législation urbanistique ait été violée³.

Quel est le point de départ à prendre en compte ?

Il faut pour répondre à cette question définir trois types d'infraction :

a) L'infraction instantanée est celle réalisée par des actions ou omissions qui s'exécutent en un instant et dont la durée d'exécution plus ou moins longue est indifférente à la réalisation de l'infraction (par exemple un vol, une coupe d'arbres sans autorisation légale).

b) L'infraction continue, ou permanente, est celle constituée par une action ou omission qui se prolonge dans le temps et qui s'y prolonge par la volonté constante de l'intention coupable de l'auteur après l'acte initial (par exemple une construction illicite).

Dans ce cas, le délit se perpétue pendant l'exécution des travaux mais cesse à la date de leur achèvement⁴; La doctrine unanime reconnaît le caractère continu ou permanent des délits en matière de permis de construire.

Lorsque l'infraction est continue, le délai de prescription de l'action publique court à partir du dernier acte délictueux c'est-à-dire à l'achèvement des travaux.

c) L'infraction successive est celle qui se perpétue par un renouvellement constant de la volonté pénale de son auteur. Il peut s'agir notamment de la construction d'un barrage irrégulier, de l'ouverture illégale d'un débit de boissons.

Dans ce cas, le délai de prescription de l'action publique court à partir du moment où la situation délictueuse prend fin !

¹ Cassation Criminelle 17 Juillet 1974.

² Cassation Criminelle 15 novembre 1961.

³ Conseil d'Etat 9 mai 1979.

⁴ Cassation Criminelle 11 février 1971.

A noter : La doctrine reste divisée sur les distinctions proposées ci-dessus. Certains ne citent que deux catégories de délits et non trois. D'autres ajoutent des catégories intermédiaires. Tous expriment des doutes sur le rattachement a priori d'un délit à l'une des catégories sus analysées.

Il est néanmoins clair que les trois sortes de délits ont pour conséquence trois régimes différents de la prescription de l'action publique, pour ne s'en tenir qu'à cette seule considération de procédure.

Deux arrêts du 1^{er} juillet 1976 avaient conduit la Chambre Criminelle à exclure la notion de délit successif. L'infraction était consommée à la date à laquelle le sol était affecté à une installation soumise à autorisation administrative.

C'est la même solution que consacre la Chambre Criminelle le 19 janvier 1977 mais, avec une précision : « Si l'installation primitive, au lieu d'être seulement maintenue et utilisée (voire renouvelée), fait l'objet de transformations ou d'extensions, on est alors en présence de la commission d'infractions nouvelles et distinctes et c'est à compter de chacune d'elles que court un nouveau délai de prescription ».

On voit cependant le danger : le juge peut-il, et dans quel cas, qualifier l'infraction continue en infraction successive et donc estimer que la prescription triennale ne se réalisera qu'à compter du moment où l'état délictueux a pris fin ?

Il semble que la jurisprudence associe la notion d'infraction successive, et donc non prescrite, à celle de volonté délibérée de violation de la loi.

C'est le cas, par exemple, quand un lotisseur n'a pas satisfait aux conditions imposées par l'arrêté de lotissement. Dans ce cas l'infraction est successive et l'action pénale perdue tant qu'il n'a pas été satisfait à l'arrêté de lotir⁵

Il convient par ailleurs de préciser que la preuve de l'achèvement des travaux peut être rapportée par tous moyens tels que photos,

⁵ Cassation Criminelle 13.11.1957 (Cf. : Editions F. Lefebvre – Urbanisme édition 2002-2003).

constats d'huissier, témoins, impositions foncières, etc....
La preuve de la non prescription publique incombe au
parquet⁶

ATTENTION : Tout acte de l'administration (PV, auditions des contrevenants, citations etc....) interrompt le délai de prescription.

Rappelons qu'après acquisition de la prescription triennale (pénale ou administrative), la démolition assortie d'une astreinte, ne pourra plus être demandée par le juge pénal.

La prescription triennale administrative n'est pas aussi évidente qu'il y paraît au prime abord. Nous devons conseiller nos mandants avec une extrême prudence. En effet, les revirements à 360° jalonnant notre jurisprudence, qui peut assurer qu'une infraction continue ne sera pas, demain qualifiée de successive.... ?!

2°) LA PRESCRIPTION QUINQUENNALE :

Je rappelle le texte de l'article, souvent oublié voire méconnu, de l'article L 480-13 du Code de l'urbanisme :

« Lorsqu'une construction a été édifiée conformément à un permis de construire, le propriétaire ne peut être condamné par un tribunal de l'ordre judiciaire du fait de la méconnaissance des règles d'urbanisme ou des servitudes d'utilité publique que si, préalablement, le permis a été annulé pour excès de pouvoir ou son illégalité a été constatée par la juridiction administrative. L'action en responsabilité civile se prescrit, en pareil cas, par cinq ans après l'achèvement des travaux. »

Il en résulte que si une construction bénéficiant d'un permis de construire de moins de cinq ans se voit attaquer devant le juge judiciaire (civil), ce dernier doit prononcer un sursis à statuer et renvoyer l'affaire devant le juge administratif pour annulation (ou pas), avant de juger l'affaire au civil.

Dans ce cas, le juge judiciaire ne peut condamner le bénéficiaire

dudit permis de construire que si le juge administratif a préalablement annulé le permis de construire pour illégalité ou excès

⁶ Cassation Criminelle 19 Avril 1955

de pouvoir. En effet, le juge judiciaire ne peut abonder dans le sens du demandeur que si une règle d'urbanisme a été violée et que si ce dernier peut démontrer l'existence d'un lien de causalité entre la règle violée et le préjudice qu'il subit.

Il est à noter que si une servitude privée a été violée en lotissement, comme par exemple une règle du cahier des charges et non du règlement du lotissement, alors l'article L 480-13 du Code de l'urbanisme ne s'applique pas. L'action civile étant possible sans attaquer préalablement le permis de construire, et ce, pendant 30 ans⁷ !

Le délai de cinq ans se prescrit après que la construction ait été en état d'être affectée à l'usage qui lui est destiné nonobstant la date de la déclaration d'achèvement des travaux ou la date de la délivrance du certificat de conformité⁸

La prescription quinquennale de l'article L 480-13 ne joue que pour les actions intentées en regard du Code de l'urbanisme ou des règles de construction contenues dans les règlements de lotissement, et ce dans le délai de 5 ans de l'achèvement des constructions litigieuses.

3°) LA PRESCRIPTION DECENNALE :

a) Cadre général :

Je reprendrai ici un extrait d'une réponse du 6 janvier 2005 du Service Juridique de la FNAIM :

« Sur le plan civil, la prescription est en principe de dix ans. L'action est introduite sur le fondement de la responsabilité délictuelle de l'article 1382 du Code civil. Conformément aux principes généraux de la responsabilité civile quasi-délictuelle, l'action en responsabilité suppose une faute, un préjudice et un lien de causalité entre la faute et le préjudice.

Lorsque les conditions de cet article sont réunies, l'action introduite par un tiers peut aboutir à une condamnation en démolition. La faute requise consiste en une violation d'une servitude d'urbanisme de fond imposant une obligation (par exemple celle de construire avec

⁷ Cassation 3^{ème} civile 16.02.1970 ; Cassation 3^{ème} civile 18.05.1989).

⁸ Cassation 3^{ème} civile, 11 mai 1980.

un PC) ou une interdiction (celle de construire des logements isolés en zone NC par exemple).

Le demandeur doit subir un préjudice personnel (privation d'ensoleillement, de vue, etc...).

Enfin, il faut un lien de causalité entre la faute et le préjudice.

Fondée sur l'article 1382 du code civil, texte de responsabilité délictuelle, la prescription est acquise en vertu de l'article 2270-1 du même code, soit au terme de dix ans après l'achèvement des travaux.

La preuve de l'achèvement des travaux qui incombe au propriétaire intimé peut être apportée par tous moyens en sa possession. »

b) Cadre de la loi du 10 juillet 1965 sur la copropriété :

Je reprendrai par ailleurs une étude de Francis Lefebvre « Gestion immobilière Editions 2002-2003 » concernant la prescription des actions nées de l'application de la loi du 10 juillet 1965 sur le statut des immeubles soumis au régime de la copropriété :

« Les actions personnelles nées de l'application de la loi du 10 juillet 1965 entre copropriétaires, ou entre les copropriétaires et le syndicat, se prescrivent par dix ans (loi du 10.7.1965 art.42 al.1). Sont visées les actions personnelles, mais non les actions à caractère réel (revendication de parties communes, par exemple en cas d'appropriation par un copropriétaire) qui se prescrivent par trente ans. »

1) Est une action personnelle (prescription décennale) :

- l'action syndicale en suppression d'un ouvrage affectant l'aspect extérieur de l'immeuble et non autorisé régulièrement (TGI Paris 24-5-1988 et 5-7-1988) ; dans le même sens : Cass, 3^{ème} Civ 12-1-1988)
- l'action tendant à la reconstruction d'une partie commune irrégulièrement démolie par un copropriétaire (Cass. Civ. 5-7-1989)
- l'action tendant à interdire une activité exercée en violation du règlement de copropriété⁹

⁹ CA Paris 25-4-1989

2) Au contraire, est une action à caractère réel : (prescription trentenaire) l'action qui tend à restituer aux parties communes ce qu'un copropriétaire s'est indûment approprié, alors même que la demande serait présentée comme celle d'une démolition d'ouvrage non autorisé¹⁰

Le point de départ de la prescription se situe :

- le jour où a été commise l'infraction au règlement de copropriété, sans qu'une vente postérieure du lot puisse l'interrompre¹¹

- s'agissant de l'action d'un copropriétaire contre le syndicat, le jour de l'apparition dans l'appartement du demandeur des désordres dus aux vices affectant les parties communes¹²

La prescription acquisitive, par un copropriétaire, d'une partie commune dont il n'a que la jouissance privative, ne peut pas résulter de sa possession, qui n'est pas faite à titre de propriétaire et est donc équivoque¹³. La même solution a été rendue à l'égard d'un locataire occupant des parties communes¹⁴

La prescription de l'action décennale fondée sur les articles 1382 et 2270-1 du Code Civil est la règle fondamentale.

4°) LA PRESCRIPTION TRENTENAIRE :

Je reprendrai à nouveau un volet de la réponse du Service Juridique de la FNAIM visée ci-dessous :

« A côté de cette responsabilité quasi-délictuelle qui se prescrit par dix ans, en matière d'urbanisme, la responsabilité contractuelle qui

¹⁰ Cass. 3^{ème} civ. 22-1-1992 : Bull. civ.III n°25 ; Cass 24-2-1993 : RJDA 6/93 n°554 ; Cass, 3^{ème} civ. 14-2-1996 : RJDA 10/96 n°1253 ; Cass 3^{ème} civ. 10-7-1996 : RJDA 12/96 n°1523 ; Cass. 3^{ème} civ. 21-3-2000 : loyers et copr. 2000 n°151.

¹¹ Cass. 3^{ème} civ. 23-5-1991 : RJDA 7/91 n°636.

¹² Cass. 3^{ème} civ. 26-5-1992 : RJDA 8-9/92 n°861.

¹³ Cass. 3^{ème} civ. 20.03.1996.

¹⁴ CA Paris 31-1-1996.

se prescrit par trente ans à compter de la date d'achèvement des travaux, trouve à s'appliquer, en effet, en cas de contractualisation des règles d'urbanisme : construction non conforme à un cahier des charges de lotissement, à un règlement de copropriété... »

Ainsi, en matière de cahier des charges de lotissement, lorsqu'une construction contrevient à ses dispositions, l'action en démolition d'un coloti doit être engagée dans le délai de prescription des actions contractuelles, c'est-à-dire 30 ans.

A noter : La prescription trentenaire joue, pour ce qui est de « l'urbanisme », en matière contractuelle c'est-à-dire très souvent pour les stipulations contenues dans les cahiers des charges des lotissements (et non dans les règlements des lotissements) et pour les violations aux règlements de copropriété.

Vous pensez avoir intégré les diverses prescriptions urbanistiques !

Bravo !

Cependant voulez-vous, d'abord, lire la circulaire du ministère de l'écologie et du développement, du ministère de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer, du 21 janvier 2004 à Messieurs les préfets du sud de la France ? : (NOR DEVP 0430129 C, texte non paru au journal officiel...)

« - Il est indispensable d'identifier les constructions illégales situées dans des secteurs à risque et de sanctionner leurs auteurs avec sévérité, en particulier dans les cas où existe un risque pour les personnes. Ces constructions ne doivent en aucun cas être régularisées. Il convient de développer la mise en œuvre, la plus large possible, des constats d'infraction au code de l'urbanisme pour sanctionner de tels actes. Ces constats peuvent être dressés soit par les agents des collectivités compétentes soit directement par des agents de l'Etat. Ces sanctions peuvent conduire à la démolition des biens illégaux.

- Outre les sanctions prévues par le code de l'urbanisme, vous appellerez l'attention des maires et des présidents d'établissements publics compétents sur les dispositions de l'article L. 480-14

nouveau introduit par l'article 65 de la loi du 30 juillet 2003, qui leur donne désormais la possibilité de saisir directement le tribunal de grande instance en vue de faire ordonner la démolition ou la mise en conformité d'un ouvrage édifié sans autorisation ou en méconnaissance de cette autorisation dans un secteur soumis à ces risques naturels prévisibles. Cette action peut-être engagée dans un délai de dix ans à compter de l'achèvement des travaux ».

Qu'est-ce à dire ? Et bien qu'en secteur à risques (zones à définir d'ailleurs), la démolition peut-être demandée par les préfets dans les 10 ans à compter de l'achèvement des travaux.

Et voilà une nouvelle notion : « la prescription décennale en secteur à risque », gommant la prescription triennale....

Voilà ! Tout ce que je vous disais ci avant est à moduler, sous réserve, cela va sans dire, de jurisprudence future devant le Conseil d'Etat.....

Bien évidemment la présente note n'est qu'un résumé très succinct de la matière juridique que constitue la prescription en matière de construction et/ou d'urbanisme.

Elle n'a pas d'autre ambition que de synthétiser en quelques lignes ce que nous avons tous dans un coin de notre mémoire et qui nécessiterait de longs développements juridiques.

~

Sources, documentations utilisées et participations didactiques :

-Editions du Jurisclasseur

-Editions Francis Lefebvre

-Service juridique FNAIM Paris

-Cabinet d'avocats MOEYAERT & LUMLEY à Sainte-Maxime