

# **Mémoire juridique** **avril 2006**

*Sources Code de l'Urbanisme commenté 2005*

v 0605051321

-

**Le contentieux du permis de  
construire**

**Bâtiments agricoles et ruines**

**Habitations légères de loisirs**

**Camping et stationnement de  
caravanes**

## **Un ouvrage de référence à la fois collectif et évolutif.**

Ce mémorandum est un document de travail que nous rendons disponible dans le double but d'apporter déjà une certaine somme d'information à toutes celles et tous ceux qui en ont besoin, mais aussi de solliciter critiques et apports de votre part pour compléter cet ouvrage de référence à la fois collectif et évolutif.

ATTENTION : Des nouveaux textes sortent tout le temps et l'ensemble devient, en général, de plus en plus contraignant.

## **Les conseillers ne sont pas les payeurs.**

Avant de vous lancer sur un projet, contacter nous directement pour savoir quelle est la situation par rapport en ce qui le concerne. Nous vous conseillerons au mieux, mais sans pouvoir vous donner une quelconque garantie. Non seulement les textes évoluent vite, mais leur interprétation peut varier selon les lieux, les époques et les circonstances de chaque dossier.

En contrepartie de nos conseils, nous vous demandons un retour afin de pouvoir mieux connaître la situation sur le terrain conseiller sur des dossiers à venir.

## **Contacts :**

**contenu, Béa Mesini : 04 90 59 90 16 - beamesini@club-internet.fr ;**

**coordination des réseaux, Halém (association des HAbitants de Logements Éphémères ou Mobiles) : 06 18 94 75 16 - halemfrance@halemfrance.org- www.halemfrance.org**

# Contentieux du permis de construire

Le ministère de l'équipement public recueille et exploite chaque année les statistiques en matière de contentieux de l'urbanisme au niveau national et notamment le nombre de procès-verbaux dressés pour construction sans permis et le nombre de poursuites engagées. L'infraction au permis de construire (à l'art. L. 421-1) représente la source d'infractions la plus importante (1377 condamnations en 1999, soit 77 % des condamnations enregistrées au Casier judiciaire en matière d'urbanisme).<sup>1</sup> Selon cet auteur, les infractions aux dispositions relatives à la déclaration de travaux sont "au demeurant peu poursuivies et non identifiées par les statistiques du Casier judiciaire national". En 2000, l'administration a dressé 6 634 procès-verbaux et pris 354 arrêtés interruptifs de travaux, il y a eu 1 201 classements sans suite et, en première instance, 174 relaxes, 732 peines d'amende seule, 569 condamnations à remise en état ou démolition et 158 dispenses de peines (la très grande majorité des jugements étant confirmée en appel), 8 démolitions d'office et 320 exécutions volontaires.

## Les infractions au régime du permis de construire ou de la déclaration de travaux (ART. L. 421-1, L. 422-1 et L. 422-2).

En l'état des dispositions de l'art. L. 480-13, lorsqu'une construction a été irrégulièrement édifiée sans permis de construire, la délivrance ultérieure d'un permis tacite, si elle ne fait pas disparaître l'infraction consommée, fait obstacle à une mesure de démolition de l'ouvrage tant que ce permis n'a pas été

annulé pour excès de pouvoir ou que son illégalité n'a pas été constatée par la juridiction administrative.

**Prescription de l'action publique.** Le délit de construction sans permis, prévu et réprimé par les art. L. 421-1 et L. 480-4, qui est de trois ans, s'accomplit pendant le temps où les travaux non autorisés sont exécutés et sa perpétration s'étend jusqu'à l'achèvement des travaux.<sup>2</sup> La prescription de l'action publique ôte aux faits poursuivis tout caractère délictueux. Et, en raison de cette prescription, le bâtiment existant doit être considéré comme implanté régulièrement.<sup>3</sup>

**Domanialité publique.** La circonstance que l'édifice sur lequel portent les travaux irréguliers soit situé sur le domaine public maritime ne fait pas échec à l'application des art. L. 160-1, L. 421-1 et L. 480-4. (transformation d'un bâtiment affecté au chantier ostréicole en maison à usage d'habitation).<sup>4</sup>

## Délit de construction sans autorisation ou déclaration ou en méconnaissance de celles-ci.

**Délit de construction sans permis ou sans déclaration préalable.**

**Absence de demande de permis ou de déclaration.** Les faits se qualifient à la date à laquelle ils se produisent et l'infraction est donc caractérisée dès lors que la construction a été entreprise sans permis de construire. Et est caractérisé dans tous ses éléments constitutifs le délit de construction sans

<sup>1</sup> Selon M. Rouchayrolle, *Le risque pénal en droit de l'urbanisme: les infractions*, RD imm. 2001. 416.

<sup>2</sup> *Crim.* 10 déc. 1965; *Bull. crim.* no 395.

<sup>3</sup> *Crim.* 27 oct. 1993, *Serge Chevolleau*, no 92-82374 et 92-96663; *Bull. crim.* no 320; *JCP* 1994. IV. 299.

<sup>4</sup> *Crim.* 11 janv. 1995, *C. Frick*, no 94-81919; *Bull. crim.* no 18; *Dr. pén.* 1995, no 102; *JCP* 1995. IV. 953; *JCP* 1995 N II. 1-178

permis lorsqu'une construction a été réalisée sans qu'aucune demande de permis de construire n'ait été formulée (chalet en bois, démontable, d'une superficie de 32 m<sup>2</sup>).<sup>5</sup> Ou le délit de défaut de permis lorsque des travaux sont exécutés sur une construction existante, sans autorisation. Le juge pénal vérifiera si les travaux étaient ou non soumis à permis de construire ou à déclaration préalable (permis exigé pour un mobil-home ayant perdu ses moyens de mobilité).<sup>6</sup>

**Autorisations délivrées ne pouvant être regardées comme des "permis".** Une simple autorisation du maire ne peut être regardée comme valant délivrance d'un permis de construire (la lettre du maire autorisant la reconstruction d'un chalet et l'avis favorable au transfert de l'autorisation de reconstruire donnée par le nouveau maire ne constituent pas des permis de construire).<sup>7</sup>

**Construction avant délivrance de l'autorisation demandée ou avant l'expiration du délai d'opposition à travaux déclaré.** Le délit est également caractérisé lorsqu'une demande de permis de construire a été enregistrée et que les travaux de construction ont été engagés avant la délivrance expresse ou tacite du permis.

**Travaux entrepris après un refus de permis ou après une opposition à travaux déclarés.** Dès lors que le permis de construire a été refusé, la construction ne peut être licitement entreprise et par suite, l'illégalité prétendue de la décision de refus de permis ne pourrait suppléer à l'autorisation requise et enlever aux faits poursuivis leur caractère punissable. L'existence d'une voie de recours contre un refus de permis est sans incidence sur l'exercice d'une poursuite pour défaut de permis, le délit prévu par l'art. L. 480-4 étant caractérisé dès lors que la construction est édifiée sans qu'un permis ait été préalablement accordé.<sup>8</sup>

**Travaux entrepris alors que le permis est caduc.** Constitue une infraction le fait de construire alors que le permis est périmé : L'infraction de construction sans permis est constituée lorsqu'un intéressé, titulaire d'un permis de construire pour l'extension de son habitation et l'édification d'un garage, a entrepris les travaux après l'expiration du délai de péremption de deux ans, prévu par l'art. R. 421-32.

**Exigence d'une méconnaissance des prescriptions du permis de construire.** Le fait de ne pas exécuter des travaux prévus dans le projet de construction, à savoir un garage et une cave, ne peut être sanctionné pénalement que si la réalisation des travaux était subordonnée à la délivrance du permis de construire.

**Rajout. Régularisation par la délivrance d'un permis modificatif.** Lorsqu'un permis de construire a été délivré en méconnaissance des dispositions législatives ou réglementaires relatives à l'utilisation du sol ou sans que soient respectées des formes ou formalités préalables à la délivrance des permis de construire, l'illégalité qui en résulte peut être régularisée par la délivrance d'un permis de construire modificatif. Il faut toutefois que ce dernier permis assure alors le respect des règles de fond applicables au projet en cause, réponde aux exigences de forme ou ait été précédé de l'exécution régulière de la ou des formalités qui avaient été omises. Les irrégularités ainsi régularisées ne pourront plus être utilement invoquées à l'appui d'un recours pour excès de pouvoir dirigé contre le permis initial. La circonstance que l'architecte des Bâtiments de France n'ait pas été consulté avant que le permis de construire soit accordé (art. R. 421-38-4 et R. 421-38-5) ne peut plus être utilement invoquée à l'encontre du permis lorsque cet architecte a donné son accord, au vu de l'ensemble du dossier, au projet autorisé par un permis modificatif.

<sup>5</sup> *Crim. 18 sept. 1990: pourvoi no 90-80.337* *Crim. 6 juin 2000, M. Philippe G.: pourvoi no 99-83395.*

<sup>6</sup> *Crim. 15 sept. 1986: pourvoi no 85-96.603.*

<sup>7</sup> *Crim. 15 oct. 2002: X...Anthony, no 01-87.640: BJDU 4/2003, p. 267, obs. Poujade*

<sup>8</sup> *Crim. 6 oct. 1993, Bournier, no 92.85984: Bull. crim. no 280.*

## **Circonstances sans incidence sur la caractérisation de l'infraction et les poursuites pénales.**

Absence d'incidence de la régularisation. Les faits se qualifient à la date à laquelle ils se produisent et l'infraction est donc caractérisée dès lors qu'elle est consommée, sans que la régularisation ultérieure de la situation fasse disparaître l'infraction.

Certificat ne faisant pas obstacle à la poursuite. La délivrance d'un certificat de conformité ne fait pas obstacle à des poursuites pénales.<sup>9</sup> Le certificat ne met donc pas son titulaire à l'abri des poursuites pénales si la construction a été édictée en infraction aux règles d'urbanisme.<sup>10</sup>

## **Éléments non constitutifs d'une infraction pénale.**

Absence d'infraction en cas de travaux exécutés et achevés avant l'annulation ou le retrait de l'autorisation.

Le défaut de transfert de permis n'entre pas dans les prévisions de l'art. L. 480-4. Le permis de construire n'est pas délivré en considération de la personne pétitionnaire mais seulement en fonction de la conformité aux règles d'urbanisme et aux servitudes d'utilité publique dont il a pour objet d'assurer le respect. Ainsi, eu égard à son caractère réel, le permis de construire peut être mis en oeuvre par une autre personne que le bénéficiaire de l'autorisation, ce dernier continuant toutefois à assumer la responsabilité de la construction.

## **Éléments constitutifs des infractions : élément moral des infractions. - Exigence d'un**

## **élément intentionnel : une intention fortement présumée.**

**État du droit antérieur à l'entrée en vigueur du nouv. C. pén. (1er mars 1994): des délits non intentionnels ("matériels").**

**Infractions à caractère matériel.** Les infractions avaient un caractère purement matériel et le simple constat de l'inobservation de prescriptions légales ou réglementaires suffisait à engager la responsabilité pénale de son auteur. Crim. 5 janv. 1954 : Bull. crim. no 3 Crim. 24 nov. 1955, Vuillier : Bull. crim. no 522 Crim. 16 févr. 1994, W... : pourvoi no 93.82129. Mais la réalisation de travaux suffisants devait être établie (ne peuvent être assimilés à des actes positifs de commencement de travaux ceux, tel le débroussaillage, effectués pour les nécessités de l'avant-projet).<sup>11</sup> Et la simple tentative de commettre une infraction aux règles d'urbanisme n'était pas punissable.

**Intervention du nouveau C. pén.: des délits nécessairement intentionnels depuis le 1er mars 1994 (sauf disposition législative contraire).**

**Point de délit sans intention de le commettre (c. pén., art. 121-3).** Le délit doit désormais être caractérisé dans ses éléments matériels et intentionnels. (élément intentionnel non présent lorsque le prévenu, un adolescent, a pratiqué le camping une seule nuit en ignorant le classement du site).<sup>12</sup>

**Intention coupable toutefois fortement présumée.** 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'art. 121-3, al. 1<sup>er</sup>. Ont été regardés comme démontrant la volonté

<sup>9</sup> Crim. 8 déc. 1981: pourvoi no 80-92.639.

<sup>10</sup> Crim. 25 janv. 1961: Bull. crim. no 51 (à propos d'une infraction au règlement sanitaire départemental), 21 sept. 1993: pourvoi no 92-83633 (méconnaissance des prescriptions de l'autorisation de lotir).

<sup>11</sup> Aix-en-Provence, 15 avr. 1993: Juris-Data no 044527.

<sup>12</sup> T. corr. Quimper, 9 mars 1995: no 857/95.

d'accomplir l'acte et la connaissance de son caractère illicite : le fait que le prévenu ait reconnu avoir réalisé lui-même sans autorisation les 2 chalets dont l'un au moins se trouve sur un terrain où aucune construction ne peut être autorisée.<sup>13</sup> Ou la poursuite et l'achèvement des travaux de construction d'un pavillon en dépit de l'annulation du permis de construire par le juge administratif et d'un arrêté interruptif de travaux, le gérant de la société ayant entrepris les travaux ayant "agi sciemment pour tenter de bénéficier d'une situation de fait et l'infraction étant dès lors constituée dans sa matérialité et son élément intentionnel".<sup>14</sup> De manière générale, l'intention est établie lorsque le prévenu a été informé ou mis en garde par les autorités compétentes (chalet en bois, démontable, d'une superficie de 32 m<sup>2</sup>, édifié sans permis et en méconnaissance des dispositions du POS, alors que le prévenu avait été informé par les fonctionnaires municipaux de l'impossibilité d'obtenir un permis de construire pour un tel projet).<sup>15</sup> L'importance des superficies en infraction peut suffire à démontrer la volonté, dès l'origine, d'édifier une construction autre que celle faisant l'objet de la demande de permis de construire.<sup>16</sup>

## Causes d'irresponsabilité.

### État de nécessité (C. Pén., Art. 122-7).

**Événement de force majeure, cause d'exonération.** Seule la survenance d'un événement de force majeure pourrait exonérer un contrevenant. Relaxe de construction sans permis fondée sur la notion d'état de nécessité absolue de loger sa famille de façon décente et salubre.<sup>17</sup>

**Irresponsabilité (rare).** L'état de nécessité ne peut être retenu dès lors que les travaux

n'ont pas été entrepris pour protéger une situation légitime, mais pour tenter de faire échec à des dispositions administratives exécutoires. Ne constitue pas un état de nécessité excluant la responsabilité pénale de la prévenue les travaux de construction d'une maison avec une salle d'eau dont il était allégué qu'elle était nécessaire à la survie de sa mère, indigente et gravement malade.<sup>18</sup>

## Erreur sur le droit que le prévenu ne pouvait éviter (Art. 122-3 C. Pén.).

### L'erreur de droit exonère de la responsabilité.

**Règle générale: une cause d'exonération de la responsabilité.** N'est pas pénalement responsable la personne qui justifie avoir cru, par une erreur sur le droit qu'elle n'était pas en mesure d'éviter, pouvoir légitimement accomplir l'acte.

**Construction conforme à un permis (erreur de droit).** Un permis délivré par l'administration peut constituer une erreur de droit.

**Absence d'erreur de droit (exemples).** Le prévenu ne justifie pas avoir cru, par une erreur de droit qu'il n'était pas en mesure d'éviter, pouvoir légitimement reconstruire un bâtiment en ruine sans permis de construire, alors qu'il savait que des autorisations étaient nécessaires pour avoir reçu une lettre du maire l'invitant à déposer une demande, ce qu'il admet n'avoir pas fait "par négligence". Et ne constitue pas plus une erreur de droit inévitable au sens de l'art. 122-3 C. pén., l'erreur résultant d'une autorisation initiale par laquelle le maire avait autorisé l'intéressé à "implanter provisoirement un mobile-home", il ressort des termes de cette autorisation qu'elle était précaire et qu'elle ne pouvait

<sup>13</sup>Crim. 10 janv. 1996, *Pariset*, no 94-85938: Bull. crim. no 13; Dr. pén. 1996, no 89, note J.-H. Robert.

<sup>14</sup>Crim. 18 mai 1999, no 98-81.766: Dr. et patr., déc. 1999, no 77. 79, no 2456.

<sup>15</sup>Crim. 6 juin 2000: *pourvoi* no 99-83395.

<sup>16</sup>Aix-en-Provence, 30 mars 1999; conf. par Crim. 29 févr. 2000, *R. Gaymard*: *pourvoi* no 99-83.531 (amende de 1 MF pour des modifications sans autorisation ayant entraîné une augmentation de SHON de 700 m<sup>2</sup>).

<sup>12</sup>RS crim. 1969. 127, obs. *Légal*.

<sup>18</sup>Crim. 4 nov. 1998, *S. Michèle*: *pourvoi* no 97-85.560.

persister après les injonctions adressées au prévenu, le maire ayant informé le nouveau propriétaire qu'il devait présenter une déclaration de travaux avant de construire les serres et demander un permis de construire avant d'implanter le "mobile-home".<sup>19</sup>

Une lettre du maire adressée au vendeur autorisant la reconstruction d'un chalet en ruine dans un site inscrit, puis une autorisation de transfert de cette autorisation donnée par le nouveau maire ne constituent pas un permis de construire et les intéressés ne pouvaient ignorer qu'ils devaient disposer d'une telle autorisation. Ils ne peuvent se prévaloir d'une erreur sur le droit, en l'espèce puisqu'il résulte de l'acte de vente que "l'acquéreur faisait son affaire personnelle de la reconstruction du chalet".<sup>20</sup>

### **Exclusion de l'erreur de droit en cas de fraude ou de poursuite des travaux après annulation du permis.**

**Absence d'erreur de droit en cas de fraude.** L'erreur de droit n'est pas retenue si le permis a été obtenu par fraude (à propos d'une dissimulation de la surface réelle de la construction)... **De manière générale, "un permis obtenu frauduleusement équivaut à son absence** et son obtention ne saurait soustraire le prévenu à l'application" des art. L. 421-1 et L. 480-4 du code de l'urbanisme (chef de construction sans permis) (condamnation pour construction sans autorisation alors que les travaux ont été effectués au vu d'un permis mais que ce dernier a ensuite été retiré par le maire pour fraude).

**Absence d'obligation de renvoi préjudiciel de l'art. L. 480-13 en cas de fraude.** Un prévenu avait obtenu un permis de construire une maison destinée au logement de l'exploitant et un local technique

dans une zone non constructible, mais le contrôle de conformité avait révélé que la maison était occupée par des personnes n'ayant aucune activité agricole et que le local technique était utilisé comme simple garage. Il a été déclaré coupable par la Cour d'appel, d'une part, de s'être fait délivrer indûment un permis de construire en déclarant faussement être agriculteur et vouloir créer une activité agricole de plantes aromatiques et d'ornement et, d'autre part, d'avoir contrevenu au POS en édifiant une construction à usage d'habitation avec un garage sans lien avec une exploitation agricole.

Le prévenu faisait valoir qu'il n'avait pas utilisé de moyens frauduleux pour obtenir le permis de construire et qu'il ne pouvait être condamné du fait de la méconnaissance de règles d'urbanisme en ce que le permis n'avait pas été annulé ou déclaré illégal par la juridiction administrative. Mais la Cour d'appel a relevé à juste titre que l'autorité qui a délivré le permis se plaignait d'avoir été trompée et qu'il n'y avait pas lieu de saisir la juridiction administrative. En effet, le juge répressif est compétent pour constater l'inexistence d'un permis de construire obtenu frauduleusement.<sup>21</sup>

### **Responsabilité pénale des personnes physiques.**

**Le "particulier", utilisateur du sol ou bénéficiaire des travaux.**

**Le propriétaire est souvent le bénéficiaire des travaux.** Est coupable du délit de construction sans permis, en sa qualité de bénéficiaire des travaux et en tant qu'entrepreneur de fait, une prévenue qui

<sup>19</sup> *Crim.* 10 janv. 2001, *Diana Marc*: pourvoi no 00-81.750 (intéressée qui avait acquis un terrain dans le but d'exploiter un élevage d'escargots et déclarée coupable d'avoir installé quatre serres de moins de 2000 m<sup>2</sup>, d'avoir laissé en stationnement sans autorisation pendant plus de trois mois continus un mobile-home et d'avoir édifié un mur de clôture et un portail, le tout sans permis de construire ou déclaration préalable).

<sup>20</sup> *Crim.* 15 oct. 2002, *X... Anthony*, no 01-87.640: BJDU 4/2003, p. 267, obs. *Poujade* (prévenu soutenant que cette clause se poursuivait en précisant "à ses frais exclusifs, sans recours contre le vendeur en raison de l'état ou de la situation du chalet" et ne se rapportait ainsi pas à une autorisation administrative).

<sup>21</sup> *Crim.*, 9 sept. 2003, *Blanchet Roger*, pourvoi no 02-84334: Bull. crim. no 155; RD imm. 2003. 600, obs. *Soler-Couteaux et Robineau-Israël*; Dr. pén. 2003, no 128, obs. *Robert*; JCP 2003. IV. 2885; DAUH 2004, no 880, p. 735.

est domiciliée sur la parcelle et s'en est présentée comme propriétaire lors de son audition par les gendarmes et qui était en outre destinataire de l'arrêté portant interruption des travaux, et ce alors même que la parcelle est la propriété d'une SCI gérée par le concubin. Montpellier.<sup>22</sup>

Est bénéficiaire du bungalow de 30 mètres installé sans permis la personne qui est co-divisionnaire de la parcelle, alors même que c'est son père qui en a l'usage à titre principal.<sup>23</sup>

La propriétaire du terrain (épouse du constructeur) sur lequel les travaux ont été exécutés est la "bénéficiaire directe" de ces travaux et donc coupable de construction en méconnaissance des prescriptions du permis de construire délivré et du POS de la commune, et doit être rejeté son argument en défense tiré de ce qu'elle ne pouvait être condamnée pour des faits qu'elle n'avait pas commis personnellement ni se voir ordonner la démolition des constructions irrégulièrement édifiées en ce que le permis de construire avait été demandé et obtenu par son mari, seul responsable selon elle de l'édification des constructions litigieuses.<sup>24</sup>

V. aussi, pour la condamnation de l'épouse sur le bien propre de laquelle son mari fait une construction irrégulière, (en zone non constructible du POS, couverture en tôle de l'espace entre deux cabanons primitivement destinés à être les annexes de serres ou à un usage de maraîchage, fermeture par des portes vitrées et aménagement de l'ensemble en lieu d'habitation).<sup>25</sup>

**Autres.** Est bénéficiaire des travaux et doit dès lors être déclarée coupable de construction sans permis de construire d'un chalet sur un terrain situé en zone agricole

non constructible (et condamnée sous astreinte à la démolition et à la remise en état des lieux), une personne domiciliée sur les parcelles, qui s'est toujours présentée comme étant l'entrepreneur des travaux réalisés, qui a effectué plusieurs démarches auprès du maire et a été destinataire de l'arrêté portant interruption des travaux.<sup>26</sup>

## Complicité du maire.

### Complicité du délit de construction sans permis.

Le maire peut être coupable de complicité du délit de construction sans permis de construire lorsqu'il a, par son aide et son assistance, sciemment facilité la préparation et la consommation du délit de construction sans permis. En l'espèce, un maire avait autorisé, en 1993, la reconstruction d'un chalet en ruine, mais le bien a été vendu avant même toute reconstruction.

Le maire nouvellement élu, émet alors, en 1996, un avis favorable au transfert de cette autorisation.

Ces lettres ne constituent pas des permis de construire, ce que ce dernier savait (il avait délivré un véritable permis pour l'extension d'un chalet situé à proximité), et cette lettre de 1996 a été un des éléments ayant conduit les auteurs principaux à entreprendre les travaux non autorisés.

Le maire avait, par ailleurs, après visite du chantier, demandé d'apporter des modifications architecturales au projet. Les intéressés ont été condamnés pour construction sans permis sur le fondement de l'art. L. 480-4 et le second maire a été déclaré coupable de complicité du délit de

<sup>22</sup> 19 oct. 2000: *Juris-Data* no 2000-130271.

<sup>23</sup> *Crim.* 24 févr. 2004, X... Gabriel, *pourvoi* no 03-82688: *préc. note* 4.

<sup>24</sup> *Crim.* 6 mars 2001, Crestey Isabelle, Epx. Florens, *Juris-Data* no 2001-009105: *préc. note* 16.

<sup>25</sup> *Crim.* 8 oct. 1985: *RD imm.* 1986. 267, *obs. Roujou de Boubée.* *Dr. pén.* 2001, no 133; *RD imm.* 2002. 70, *obs. Roujou de Boubée.*

<sup>26</sup> *Crim.* 9 oct. 2001, Francois Martine: *pourvoi* no 00-87045 (*intéressée déniait cette qualité en se prévalant de ce qu'elle n'était pas propriétaire du terrain mais uniquement la concubine du gérant de la SCI propriétaire du terrain et que le seul fait qu'elle ait été domiciliée sur cette parcelle ne conférait pas une telle qualité*).

construction sans permis.<sup>27</sup>

## Jugement. jugements de condamnation.

### Les peines d'amende

**Pouvoir discrétionnaire dans la limite du plafond légal.** Les juges du fond ont un pouvoir discrétionnaire pour déterminer la peine dans la limite tracée par la loi. La cour d'appel ne fait qu'user d'une faculté dont elle ne doit aucun compte lorsque, sur l'appel du ministère public, elle élève à 300 000 F le montant de la peine (au lieu de 80 000 F), ce montant restant dans la limite du maximum prévu par la loi, et les dispositions de l'art. 132-24 C. pén., qui prévoient de déterminer le montant de la peine d'amende en tenant compte des ressources et des charges de l'auteur de l'infraction, n'imposant pas de motiver la décision.

**Condamnation modulée en fonction de la "gravité" de l'infraction. NDLR.** La sanction est en réalité modulée en fonction de la "gravité" de l'infraction, cette gravité devant tenir compte de plusieurs paramètres, de multiples "petites infractions" pouvant conduire à une dégradation importante de l'environnement : CE, Rapport "L'urbanisme : pour un droit plus efficace", Doc. française 1992.

Les critères de modulation des sanctions peuvent être l'importance de l'atteinte à l'environnement, la gravité de l'infraction, les possibilités de régularisation, la mauvaise foi du contrevenant. Sur l'importance des travaux et la situation du projet en zone naturelle. V. par ex., (amende de 372 000 F pour une reconstruction d'une ruine sans permis, dans une zone naturelle agricole, en créant une SHON de 186 m<sup>2</sup>)<sup>28</sup>, (20 000 euros d'amende avec obligation de remise en état des lieux

sous astreinte pour la réalisation d'un abri de citerne, d'un bungalow de 30 m<sup>2</sup> et d'une aire de stationnement pouvant accueillir plus de 10 véhicules dans une zone à vocation agricole protégée faisant partie du site sensible des "prairies bocagères de la ferme Cheneau").<sup>29</sup> Ainsi que la plus-value apportée en raison de l'impossibilité de démolir : (un montant d'amende de 300 000 F est équitable, eu égard au fait que l'infraction consistant à réaliser 200 m<sup>2</sup> de SHON, est irrégularisable, et "eu égard à la plus-value ainsi obtenue")<sup>30</sup> : amende de 1 MF pour des modifications sans autorisation ayant entraîné une augmentation de SHON de 700 m<sup>2</sup>, cette superficie en infraction augmentant "dans de notables proportions son patrimoine".<sup>31</sup>

Le maintien du montant de l'amende a été regardé comme justifié par l'obstination fautive du prévenu qui a poursuivi l'édification du bâtiment en dépit d'un courrier du maire lui demandant d'arrêter les travaux : (amende de 5 000 F et condamnation à démolir pour l'édification d'un chenil de 23,20 m<sup>2</sup> sans autorisation).<sup>32</sup> A également été pris en compte le fait que le prévenu, conseiller municipal, avait déjà été verbalisé pour le même motif, (amende de 30 000 F et condamnation à démolir pour l'édification d'une construction de 72 m<sup>2</sup> à la place d'un abri sommaire à l'état de ruine).<sup>33</sup>

### Mesures de restitution.

Pour la condamnation à démolir ou à remettre en état, V. infra, notes ss. art. L. 480-7 / Astreinte : "Le tribunal impartit au bénéficiaire des travaux irréguliers ou de l'utilisation irrégulière du sol un délai pour l'exécution de l'ordre de démolition, de mise en conformité ou de réaffectation ; il peut assortir sa décision d'une astreinte de 7,5 à 75 euros par jour de retard.

<sup>27</sup> *Crim.* 15 oct. 2002, X... Anthony, pourvoi no 01-87.640: BJDJ 4/2003, p. 267, obs. Poujade.

<sup>28</sup> *Crim.* 18 janv. 2000, P. Chiorino: pourvoi no 99-83774.

<sup>29</sup> 24 févr. 2004, X... Gabriel, pourvoi no 03-82.688: préc. note 4.

<sup>30</sup> *Crim.* 17 déc. 1997: pourvoi no 96-86194.

<sup>31</sup> Aix-en-Provence, 7e ch., 30 mars 1999, conf. par *Crim.* 29 févr. 2000, R. Gaynard: pourvoi no 99-83531.

<sup>32</sup> *Crim.* 20 juin 2000: pourvoi no 00-80065.

<sup>33</sup> *Crim.* 14 sept. 1999: pourvoi no 98-85.710

Au cas où le délai n'est pas observé, l'astreinte prononcée, qui ne peut être révisée que dans le cas prévu au troisième alinéa du présent article, court à partir de l'expiration dudit délai jusqu'au jour où l'ordre a été complètement exécuté.

Si l'exécution n'est pas intervenue dans l'année de l'expiration du délai, le tribunal peut, sur réquisition du ministère public, relever à une ou plusieurs reprises, le montant de l'astreinte, même au-delà du maximum prévu ci-dessus.

(L. no 2003-590 du 2 juill. 2003, art. 60, 4°)  
"Le tribunal peut autoriser le reversement ou dispenser du paiement d'une partie des astreintes pour tenir compte du comportement de celui à qui l'injonction a été adressée et des difficultés qu'il a rencontrées pour l'exécuter."

## **Sort de l'action civile.**

**Jugement de condamnation.** En cas de condamnation du prévenu, le tribunal accorde des dommages et intérêts à la partie civile dès lors qu'il constate que le préjudice est personnel, actuel et présente un lien de causalité directe avec l'infraction. V. supra et infra, notes ss. art. L. 160-1 et ss. art. L. 480-13.

**Jugement de dispense et d'ajournement de la peine.** La culpabilité du prévenu est reconnue et le juge répressif statue donc sur les réparations civiles.

**Relaxe du prévenu.** Le tribunal doit se déclarer incompétent pour statuer sur l'action civile puisque la culpabilité du prévenu n'est pas reconnue. Il appartiendra à la partie civile de saisir la juridiction civile.

## **Extinction de l'action publique par la prescription.**

### **Diversité des prescriptions de l'action publique des infractions d'urbanisme.**

### **Durée dépendant de la typologie de l'infraction.**

**Délits.** La prescription de l'action publique (qui est le délai à l'expiration duquel l'auteur de l'infraction ne peut plus être poursuivi) est de trois ans (art. 8 C. pr. pén.). Pour la détermination des infractions au droit de l'urbanisme regardées comme étant des délits.

**Contraventions.** La prescription de l'action publique pour les contraventions est de un an (art. 9 C. pr. pén.).

### **Point de départ dépendant de la nature de l'infraction.**

**Infraction instantanée.** L'infraction instantanée se réalise par une action ou une omission s'exécutant en un instant (plus ou moins long, la durée d'exécution important peu). Le délai de la prescription de l'action publique court à compter du jour de l'accomplissement du fait délictueux.

**Infraction continue.** L'exécution de cette infraction se prolonge dans le temps et la volonté coupable de l'auteur se réitère après l'acte initial. Le délai de prescription de l'action publique ne débute qu'à compter du jour où le fait incriminé a cessé.

**Infraction successive.** Elle se perpétue par un renouvellement constant de la volonté coupable de l'auteur. La prescription de l'action publique débute à partir du jour où la situation délictueuse a pris fin (pour un stationnement irrégulier de caravanes, prescription courant le jour où la situation illicite a pris fin).

**Interruption de la prescription de l'action publique par tout acte d'instruction ou de poursuite.** L'acte interruptif fait courir un nouveau délai de prescription (de trois ans en cas de délit).

## **Délai de prescription des délits de construction sans permis de construire ou en méconnaissance de ce permis.**

**Preuve de la prescription.** La preuve de l'existence ou de la cessation de l'élément matériel peut être apportée par tout moyen. Et la cour d'appel retient souverainement que, faute de justifier de la date d'achèvement des travaux des diverses constructions réalisées, les prévenus n'établissent pas que la prescription était acquise lors de l'introduction de l'instance.

Justifie également sa décision une cour d'appel qui déboute les parties civiles de leur demande, après relaxe des prévenus du chef de construction sans permis, lorsque ces parties n'établissent pas l'absence de prescription de l'action publique. Une telle preuve ne pouvant être regardée comme apportée par la simple attestation établie par un huissier, qui était imprécise et non probante et était contredite par une attestation produite par les prévenus et par la production de factures d'achat de matériaux ayant servi à la construction du garage édifié sans autorisation. Même arrêt.

La preuve de la prescription a également été regardée comme non apportée dans une espèce dans laquelle la prévenue soutenait qu'elle avait amélioré un cabanon existant depuis 1969, notamment en ajoutant une terrasse, mais où les voisins avaient produit des attestations selon lesquelles la construction avait été édiflée en 1995 et qu'il existait auparavant un poulailler avec clapier non limitrophe avec le terrain et situé à un endroit différent.<sup>34</sup> La cour d'appel procède à une appréciation souveraine des éléments de preuve soumis à son examen, et justifie sa décision lorsque, pour écarter la prescription de l'action publique invoquée, elle retient que, selon le procès-verbal de 1998, la maison d'habitation, construite sans permis en zone d'espaces naturels protégés, était en phase de finition, et qu'aucune pièce produite n'étaye l'affirmation du prévenu selon laquelle les travaux ont été achevés en 1995.<sup>35</sup>

## **"Infraction continue" : infraction caractérisée dès le premier acte de construction et infraction perpétrée jusqu'à l'achèvement des travaux.**

Délit de construction sans permis. Les faits se qualifient à la date à laquelle ils se produisent et l'infraction est donc caractérisée dès lors que la construction a été entreprise sans permis de construire. Et, plus précisément, s'agissant de délits continus, l'infraction commence au début des travaux, se poursuit pendant leur exécution et cesse à leur achèvement. Le délit de construction sans permis, prévu et réprimé par les art. L. 421-1 et L. 480-4, dont le délai de prescription est de trois ans, s'accomplit pendant le temps où les travaux non autorisés sont exécutés et sa perpétration s'étend jusqu'à l'achèvement des travaux. Et la prescription extinctive de l'action publique ne commence à courir qu'à compter de la date à laquelle lesdits travaux de construction sont achevés.

## **Interruption de la prescription par les actes de poursuite et d'instruction.**

**Obligations des juges.** Les juges doivent, pour justifier leur décision, préciser la date des actes interruptifs de prescription (espèce dans laquelle le procès-verbal constatant l'infraction avait été dressé en février 1993 et où la citation n'avait été délivrée qu'en avril 1996, alors que le procès-verbal mentionnait que les travaux étaient en cours d'achèvement). L'acte interruptif fait courir un nouveau délai de trois ans.

**Notion d'actes de poursuite et d'instruction.** Par actes d'instruction ou de poursuite pouvant interrompre la prescription de l'action publique, il faut entendre tous les actes qui ont pour objet de constater les infractions, d'en découvrir ou d'en convaincre les auteurs. Ainsi la prescription a été regardée comme interrompue par la constatation de l'infraction au moyen de la rédaction d'un procès-verbal d'infraction... Ou par un procès-verbal de gendarmerie et une demande d'audition par le ministère public...

<sup>34</sup> *Crim.* 6 nov. 2001, *D. Renée, épouse L.: pourvoi no 00-86401.*

<sup>35</sup> *Crim.* 6 mars 2001, *E. Brun: pourvoi no 00-82.602.*

## **Suspension et renvoi préjudiciel.**

La prescription de l'action publique est suspendue lorsqu'un obstacle de droit met la partie poursuivante dans l'impossibilité d'agir.

## **Conséquences de l'expiration du délai de prescription.**

**Perte du caractère délictueux.** La prescription de l'action publique ôte aux faits poursuivis tout caractère délictueux.

### **Engagement de nouvelles poursuites.**

Lorsque l'infraction est continue, son auteur peut être l'objet d'une nouvelle poursuite lorsque l'acte illicite se perpétue après une première condamnation (travaux de construction qui se sont poursuivis après une loi d'amnistie).<sup>36</sup>

Mais les transformations ou extensions de l'installation primitive sont susceptibles de constituer de nouveaux faits d'affectation du sol de nature à caractériser des infractions distinctes faisant chacune courir un nouveau délai de prescription.

## **Extinction de l'action publique par le décès du contrevenant.**

**Survie de l'action civile.** Les mesures prévues par l'art. L. 480-5, si elles constituent des peines, présentent le caractère d'une réparation civile.

Si, aux termes de l'art. 6 C. pr. pén., l'action publique s'éteint par la mort du prévenu, les héritiers ont déclaré reprendre l'instance et, nonobstant le décès du prévenu survenu au cours de l'instance en cassation, la chambre criminelle reste saisie des sanctions à caractère réel.

L'action civile exercée par la victime d'une infraction, décédée au cours de la procédure, se transmet à chacun des héritiers qui sont fondés à obtenir la réparation du préjudice que cette infraction aurait causé à leur auteur.

## **Extinction de l'action publique par abrogation de la loi pénale ou amnistie.**

### **Lois d'amnistie. extinction de l'action publique pour certaines infractions.**

**Loi no 2002-1062 du 6 août 2002.** Elle n'affecte pas les poursuites en droit de l'urbanisme. V. notamment, art. 2 qui amnistie les délits pour lesquels seule une peine d'amende est encourue, à l'exception de toute autre peine ou mesure.

**Loi no 95-884 du 3 août 1995.** L'art. 2 de la loi amnistie les infractions commises avant le 18 mai 1995 qui sont punies par la loi de seules peines d'amende.

Il en résulte que l'amnistie ne porte pas sur les infractions au code de l'urbanisme pour lesquelles, indépendamment de l'amende, des mesures de publicité ou de mise en conformité ou de démolition de la construction irrégulièrement édifiée peuvent être ordonnées en application de l'art. L. 480-5.

**Loi no 88-228 du 20 juill. 1988.** L'art. 2 de la loi amnistiant les infractions commises avant le 22 mai 1988 qui sont punies de seules peines d'amende, exclue ainsi les infractions punies d'une amende assortie de peines complémentaires, fussent-elles facultatives, et il en résulte que le délit de défaut de permis, puni d'une amende mais aussi de mesures de publicité et d'affichage, n'est pas amnistié.

### **Survie de l'action civile.**

Exercice de l'action civile. L'extinction de l'action publique résultant de l'amnistie ne fait pas obstacle à l'exercice de l'action civile en démolition d'un immeuble édifié sans permis de construire qui est recevable jusqu'au jour où, en l'absence d'amnistie, l'action publique se serait trouvée éteinte.

<sup>36</sup> *Crim.* 11 févr. 1971: *Bull. crim.* no 52; *D.* 1971. 294

## Une nouvelle définition du champ d'application du permis ?

### L'instauration d'un permis de construire spécifique aux constructions saisonnières

Quiconque désire entreprendre ou implanter une construction, même ne comportant pas de fondations doit, au préalable, obtenir un permis de construire ou une décision prise sur une déclaration de travaux exemptés de permis (V. notamment, notes 20 s. ss. art. L. 421-1 et notes ss. l'article R. 422-2).

Entre de ce fait dans le champ d'application du permis, la réalisation de constructions légères démontables, lorsque celles-ci présentent une certaine durée ou fixité ou lorsqu'elles sont importantes (V. notes 51 s. ss. art. L. 421-1).

Selon une jurisprudence constante antérieure à la loi no 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, les chapiteaux et les structures légères démontables qui présentaient une certaine durée ou importance entraient dans le champ d'application du permis de construire. Si les pratiques courantes suivies étaient en contradiction avec cette jurisprudence, l'article 31 de la loi SRU, codifiée à l'article L. 421-1, a inscrit dans le droit positif cette jurisprudence.

L'article 31 de la loi no 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains modifie en effet la rédaction de l'article L. 421-1 soumettant toutefois ces dernières constructions, et plus précisément les constructions présentant un caractère non permanent et qui sont destinées à être régulièrement démontées et réinstallées, à un régime dérogatoire particulier.

Afin d'éviter la multiplication dans le temps des demandes de permis de construire pour une construction présentant de telles caractéristiques, le permis pourra en effet désormais préciser la ou les périodes de l'année pendant lesquelles la construction doit être démontée. Un nouveau permis ne sera

alors plus exigé pour cette construction lors de chacune de ses réinstallations, sans qu'une limite soit posée quant à leur nombre.

Une sanction a été mise en place afin d'éviter de donner un caractère permanent à ces bâtiments : lorsque la construction n'est pas démontée à la date fixée par l'autorisation, le permis de construire devient caduc. Il en résulte donc, par application des règles générales à la matière, que la réinstallation constituerait un **délit de construction sans permis** (V. sur ce dernier point les notes ss. art. L. 480-4 C. urb.).

De nombreuses interrogations subsistent encore à l'heure actuelle, dont les plus importantes paraissent être les suivantes :

La première porte sur le **champ d'application du nouveau dispositif** et sur la **signification des termes employés**. Le terme de "réinstallation", devra également être précisé par la jurisprudence, la notion de construction présentant un caractère "non permanent" est elle-même souvent d'appréciation délicate (V. par exemple, les notes 3 s. ss. l'article R. 422-2 relatives aux habitations légères de loisirs et "mobile-homes"). Il en est de même d'ailleurs de la notion de construction "démontée" : le juge, pour apprécier la péremption du permis, va-t-il exiger une démolition totale de la construction (alors que certaines constructions temporaires, telles des paillotes, conservent souvent leur sol bétonné) ?

La deuxième interrogation porte sur les **conséquences de l'absence de réinstallation de la construction dans les délais** mentionnés dans le permis : le bénéficiaire du permis pourrait-il ne pas respecter le délai de réinstallation, voir même "sauter" une année ou une saison ?

La troisième interrogation porte sur la durée de **validité du permis initial**. Elle semble illimitée, d'une part, parce que l'article L. 421-1 ne fixe aucune limite précise, ni dans le temps ni quant au nombre des réinstallations, et, d'autre part, parce que ce permis présenterait peu d'intérêt si on lui appliquait le délai de validité traditionnel du permis (deux ans). Il faudrait donc, dans une telle approche, modifier en ce sens l'article

R. 421-32 C. urb. (relatif à la péremption des permis). De manière générale, il paraîtrait souhaitable que des dispositions réglementaires interviennent pour préciser quelque peu les conditions particulières de ce "permis saisonnier".

La dernière interrogation a été rappelée par une réponse ministérielle récente. L'article 31 de la loi SRU, codifiée à l'article L. 421-1, qui exige désormais un permis de construire, prévoit que le renouvellement de la demande n'est pas nécessaire pour les installations démontables saisonnières. Néanmoins il ne règle pas la situation des chapiteaux qui sont installés pour quelques jours seulement, avec l'accord des autorités compétentes, sur des terrains qui peuvent ne pas être constructibles dans le document d'urbanisme, et cette situation semble mettre en difficulté de nombreuses entreprises du secteur.

### **Redéfinition annoncée du champ d'application du permis dans le cadre d'une réforme d'ensemble du régime des autorisations ?**

Les services de la direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction avaient annoncé de longue date leur intention de réformer en profondeur le régime des autorisations d'occupation et d'utilisation du sol régies par le droit de l'urbanisme, réforme qui était annoncée pour l'année 2003. Cette réforme vient de connaître un essor nouveau en ce qu'elle vient d'être officiellement annoncée par M. Gilles de Robien, lors d'une conférence de presse tenue le 1er juin 2004, qui y dénonçait notamment la rédaction confuse du code de l'urbanisme, d'autant plus regrettable qu'environ 450.000 demandes

sont présentées chaque année, donnant lieu à environ 386 000 permis, auxquels s'ajoutent un nombre à peu près semblable de déclaration de travaux".

Cette réforme, présentée comme portant sur la sécurité juridique des autorisations d'urbanisme et la simplification du droit, s'articulerait autour de trois volets : la simplification des régimes applicables aux autorisations d'utiliser le sol, la simplification des règles de délivrance et la redéfinition des procédures de contrôle de la conformité des travaux.

Les mesures ainsi envisagées pourraient porter sur une diminution du nombre des autorisations en regroupant celles dont les objets sont voisins, sur une clarification du champ des procédures (en regroupant les opérations dans trois catégories distinctes : opérations soumises à un simple contrôle de police ; opérations soumises à simple déclaration dont le champ d'application serait d'ailleurs étendu; opérations subordonnées à une autorisation préalable), sur une simplification des démarches administratives (en supprimant les procédures inutiles et en garantissant un délai d'instruction fiable), sur un réaménagement des modalités de contrôle de conformité des travaux, sur la péremption des autorisations d'urbanisme en cours d'instance contentieuse.

Le champ de réflexion portera également sur les dispositions concernant les travaux affectant les immeubles existants et les autorisations les concernant, et le souhait des architectes de subordonner les modifications substantielles des bâtiments existants à l'octroi d'un "permis de réhabiliter" sera examiné dans le cadre.

# Hangars agricoles et ruines

La loi no 2000-1208 du 13 décembre 2000 "SRU", mais surtout la loi no 2003-590 du 2 juillet 2003 "Urbanisme et Habitat" ont profondément modifié les possibilités de construire, en ce qu'elles instaurent des dispositions spécifiques dérogoires consacrant un véritable droit, sauf dispositions d'urbanisme locales contraires, à permettre aux bâtiments, alors même qu'ils seraient en ruine, d'être reconstruits ou restaurés. La faculté de changer la destination des bâtiments existants est elle-même désormais largement ouverte. L'intervention de la loi no 2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages vient enfin confirmer cette tendance. Si les exigences propres à la protection du droit de propriété ont été rappelées à plusieurs reprises et ne sauraient être négligées, il ressort clairement des débats parlementaires sur la loi "Urbanisme et Habitat" que le bâti existant en tant qu'élément structurant du paysage rural et du paysage de montagne a revêtu également une importance non négligeable.

Des réflexions sont menées par ailleurs aujourd'hui sur les contours du champ d'application du permis. Elles s'intègrent dans une réflexion beaucoup plus ambitieuse menée à l'heure actuelle par le Ministère de l'équipement et qui vise, à brève échéance, à modifier fondamentalement le régime des toute les autorisations de construire et d'occupation du sol.

## **La loi "urbanisme et habitat" consacre un véritable droit au changement de destination**

**La loi no 2003-590 du 2 juill. 2003 "Urbanisme et Habitat" tend tout d'abord clairement à assimiler les**

## **notions "d'adaptation" et de "changement de destination" des constructions existantes**

La loi du 2 juillet 2003 a essentiellement entendu modifier les dispositions de la loi "montagne". La loi "Urbanisme et Habitat" vise en effet clairement à lever ce que les parlementaires ont présenté comme une "ambiguïté de l'article L. 145-3-III qui impose à l'urbanisation de se réaliser en continuité avec les bourgs, villages et hameaux existants (et désormais également avec "les groupes de constructions traditionnelles ou d'habitations existants"), mais ces dispositions ne font pas obstacle à "l'adaptation, la réfection et l'extension limitée" des constructions existantes.

C'est tout d'abord l'article L. 111-1-2 qui bénéficie de "l'effet montagne". Cette règle dispose qu'en l'absence de document d'urbanisme, l'urbanisation est exclue en dehors des parties actuellement urbanisées de la commune, mais cette interdiction de construire comprenait déjà une exception permettant l'adaptation, la réfection ou l'extension des constructions existantes. la loi urbanisme et habitat étend cette exception au changement de destination, confirmant ainsi au demeurant une jurisprudence constante du Conseil d'État (CE 25 févr. 1998, SCI Les Peupliers : Rec. CE 62 ).

L'article L. 111-1-4, qui édicte une interdiction de construire à moins de 100 mètres de part et d'autre de l'axe des autoroutes, des routes express et des déviations, et de 75 mètres des routes classées à grande circulation, est également modifié, les changements de destination des constructions existantes étant désormais autorisées, contrairement d'ailleurs à l'interprétation qu'en avait donné l'administration dans une circulaire du 13 mai 1996.

L'article L. 124-2 du code de l'urbanisme, qui régit notamment le contenu des cartes communales, est également modifié, les cartes ne pouvant désormais interdire le changement de destination des bâtiments existants.

**La loi no 2003-590 du  
2 juill. 2003  
"Urbanisme et  
Habitat" ouvre au  
PLU la possibilité de  
désigner les  
bâtiments agricoles  
pouvant faire l'objet  
d'un changement de  
destination (art. L.  
123-3-1)**

**La constructibilité dans les zones agricoles (zone "A" des PLU), est rigoureusement limitée,** aux termes mêmes de l'article R. 123-7 issu du décret du 27 mars 2001 d'application de la loi SRU, aux "constructions et installations nécessaires aux services publics ou d'intérêt collectif et à l'exploitation agricole".

Une telle formule prive dès lors les auteurs de PLU de la latitude que se sont reconnus certains POS, au travers de la rédaction des articles NC 1 et NC 2 du règlement, d'étirer la constructibilité à tout ce qui est compatible ou réputé compatible avec la destination agricole.

**Ces restrictions n'ont pas manqué de susciter des interrogations.**

La première tenait à un sentiment de disparité selon que le territoire était couvert par un PLU ou par une carte communale. La possibilité de transformer en habitation un bâtiment à usage agricole paraissait en effet possible, quel que soit le secteur de la commune, lorsque la commune est couverte par une carte communale. La deuxième est liée aux exigences liées à l'évolution économique, qui conduit les exploitants agricoles à s'ouvrir à une pluriactivité, comprenant notamment la transformation des produits agricoles, leur commercialisation et l'accueil des touristes (gîtes ruraux, local permettant la vente des produits de ferme...).

La troisième concerne le sort des bâtiments après la cessation de l'activité agricole, qui sont menacés d'un abandon et donc de la ruine alors pourtant qu'ils représentent un intérêt patrimonial et que leur conservation implique la possibilité de changer leur destination, notamment pour les transformer en résidence secondaire, cette situation étant ressentie comme un véritable blocage, notamment dans les pays d'habitat dispersé. Si les dispositions du code de l'urbanisme pouvaient vraisemblablement être interprétées comme autorisant la première, à condition que ces activités soient directement liées à l'exploitation agricole et en demeurent l'accessoire, elles s'opposaient clairement au réaménagement de bâtiments après la cessation de l'activité de l'exploitation agricole.

Le dispositif existant ne permettait donc plus le maintien de la population en milieu rural, ni la sauvegarde du patrimoine bâti traditionnelle qui, bien que n'ayant plus de vocation agricole, contribue à la richesse des paysages ruraux. Le ministre, souhaitant répondre à la préoccupation de conservation de ces bâtiments, avait alors suggéré de les isoler dans des zones agricoles ou des zones ou micro-zones naturelles et forestières.

Cette solution n'était d'ailleurs pas sans susciter de réserves sur un plan juridique, l'article R. 123-8 n'admettant la constructibilité dans les zones N qu'à l'intérieur de périmètres et de secteurs déterminés et l'article R. 123-7 ne prévoyant dans les zones A aucune sectorisation d'espaces constructibles et ne paraissant pas autoriser aux non-agriculteurs la transformation de bâtiments agricoles désaffectés en locaux d'habitation. La délimitation de petites zones "N", très nombreuses dans certaines régions, compte tenu du bâti disséminé, revenait par ailleurs à effectuer un repérage minutieux et long, dont la traduction dans les documents graphiques peut se révéler illisible. C'est pourquoi une réflexion interministérielle avait été rapidement engagée pour examiner les difficultés rencontrées et les solutions envisageables (Rép. min. no 03636: JO Sénat, 3 avr. 2003, p. 1131 ; Constr.-Urb. 2003, actual. no 26 ).

Le problème de la transformation de bâtiments agricoles désaffectés en habitations avait été débattu dès la première lecture lors des débats parlementaires sur la loi "Urbanisme et Habitat", mais ce n'est qu'en deuxième lecture, qu'un amendement permettant de changer la destination de bâtiments agricoles après la cessation d'activité a finalement été adopté. Il a été présenté comme permettant à nouveau au milieu rural de "respirer", comme rendant aux élus "liberté et responsabilité" ou encore comme "contribuant à l'activité agricole elle-même" et, par suite à la préservation des terres et exploitations.

Il vise essentiellement d'une part à permettre le maintien de retraités agricoles à domicile, à proximité de leur famille, ainsi que la participation bénévole à l'exploitation agricole des membres de la famille (mais aussi, plus généralement au maintien de la population en milieu rural) et, d'autre part, à sauvegarder le patrimoine bâti traditionnel qui n'a plus de vocation agricole mais contribue à la richesse des paysages ruraux.

Cet amendement a été accueilli, en règle générale, très positivement, et comme s'inscrivant dans un courant législatif plus large qui tend à faciliter le changement de destination des bâtiments, mais l'on ne saurait occulter que certaines voix se sont élevées, lors du débat parlementaire, pour souligner que ces nouvelles dispositions "ouvraient un boulevard à la revente des bâtiments transformés en maisons et à une multiplication des autorisations" ou encore pouvaient conduire à des "effets d'aubaine, certains propriétaires pouvant être tentés de construire de "faux" bâtiments agricoles afin de les transformer ultérieurement en constructions à usage d'habitation".

**De manière plus précise, l'article L. 123-3-1 nouveau permet désormais au règlement de PLU, dans les zones agricoles, de désigner les bâtiments agricoles qui, en raison de leur intérêt architectural ou patrimonial, peuvent faire l'objet d'un changement de destination,** dès lors que ce changement de destination ne compromet pas l'exploitation agricole.

Il subordonne toutefois cette possibilité à deux conditions :

La première tient à ce que le bâtiment agricole présente un intérêt architectural ou patrimonial, condition qui n'est pas sans rappeler la nouvelle disposition relative à la restauration des bâtiments (article L. 111-3, al. 2).

La deuxième tient à ce que le changement de destination ne compromette pas l'exploitation agricole. Il ressortait des débats parlementaires que cette notion "d'exploitation agricole" doit être entendue comme incluant tant l'exploitation elle-même, conçue comme entité économique, que l'exploitation entendue comme étant celle de l'environnement agricole du secteur concerné. Mais cette notion paraît avoir évolué ensuite comme renvoyant uniquement à celle d'unité d'exploitation, le ministre de l'équipement indiquant en effet dans un deuxième temps qu'il convient d'éviter, par cette disposition, que l'acquisition massive de bâtiments agricoles par des citoyens ne compromette le fonctionnement des exploitations.

Le changement de destination pourra donc être autorisé soit lorsque l'exploitation agricole a cessé, soit lorsque le bâtiment n'est plus utile à cette exploitation et peut, sans compromettre l'agriculture, être affecté à un autre usage.

## **La consécration récente d'un droit à reconstruction et à restauration**

### **Droit à reconstruire les bâtiments sinistres**

#### **Un droit largement ouvert par la loi SRU (article L. 111-3, al. 1er)**

Un bâtiment peut être détruit par un sinistre, c'est-à-dire par suite d'un événement fortuit, que cet événement soit accidentel (incendie, explosion...), qu'il soit malveillant (attentat) ou qu'il soit la conséquence d'une catastrophe naturelle (tremblement de terre, avalanche...). L'opération de reconstruction du bâtiment, même à l'identique, constitue un acte de construction au sens de l'article L. 421-1 et entre donc dans le champ d'application du permis de construire (voir notes sous article

L. 421-3). Mais l'analyse de la conformité du projet de construction aux règles d'urbanisme se fait comme pour un permis ordinaire, sans que l'existence antérieure d'une construction ne crée ainsi de droits acquis.

**Il en résulte que la reconstruction d'un tel bâtiment sinistré est un droit.** Ce droit, qui n'a ni pour objet ni pour effet de dispenser la personne désireuse d'édifier une construction de solliciter un permis de construire avant d'entreprendre les travaux, prévaut sur "toute disposition d'urbanisme contraire". Il faudra donc vraisemblablement lire les dispositions des anciennes lois d'aménagement et d'urbanisme (ou toute autre disposition régissant la reconstruction) en tenant compte de l'article L. 111-3 du code de l'urbanisme, ce qui pose la question du devenir des conditions mises à ces reconstructions par les dispositions spécifiques de ces diverses lois.

### **L'art. L. 111-3 C. urb. prévoit trois limites à ce droit à reconstruction.**

La première résulte de dispositions d'urbanisme locales contrares. En effet ce droit à reconstruction peut être écarté par une disposition expresse édictée par un des documents d'urbanisme qu'il énumère, à savoir la carte communale et le plan local d'urbanisme.

La deuxième résulte des travaux pouvant être entrepris, le texte imposant une reconstruction "à l'identique", ce qui laisse supposer une même implantation, un même volume et une même destination.

La troisième limite tient au champ d'application de ce droit à reconstruction: il est en effet limité aux bâtiments sinistrés "régulièrement édifiés", ce qui s'entend soit d'un bâtiment qui a été édifié conformément à une autorisation d'urbanisme devenue définitive, soit d'un bâtiment qui a été édifié avant l'institution des autorisations administratives.

### **La consécration du droit de restaurer les ruines (L. 111-3, al. 2)**

La loi "Urbanisme et Habitat" du 2 juillet 2003 ouvre plus largement la possibilité de restaurer les bâtiments en ruine, sans qu'il soit fait

référence à l'origine de leur état, et donc sans exiger l'existence d'un sinistre. Cette nouvelle disposition, qui résulte d'un amendement du Sénat en première lecture, vise à permettre de sauver de l'abandon de nombreux bâtiments traditionnels (voire de hameaux) situés en milieu rural et plus particulièrement en zone de montagne, afin de préserver notre patrimoine et nos cultures locales.

#### *a. La première limite tient à l'existence de dispositions d'urbanisme contrares*

Une telle limite n'est pas sans rappeler celle édictée au premier alinéa de l'art. L. 111-3 ouvrant un "droit de reconstruire à l'identique" nonobstant "toute disposition d'urbanisme contraire", sauf si la carte communale ou le plan local d'urbanisme en disposent autrement. Mais sa formulation n'est pas identique, l'alinéa 2 de l'article L. 111-3 précisant quant à lui que la restauration d'un bâtiment peut être autorisée "sauf dispositions contrares des documents d'urbanisme". Une telle formulation semble impliquer que l'article L. 111-1-2 ne constitue pas un obstacle à une restauration des bâtiments.

Il appartiendra toutefois à la jurisprudence de préciser si, comme le pensent certains auteurs (V. par ex., Benoit-Cattin : Constr.-Urb. 2003, no 203 ), seule une disposition expresse d'un document d'urbanisme interdisant clairement la restauration des bâtiments serait susceptible de faire échec à cette possibilité de restauration. À défaut d'une telle disposition, selon ces auteurs, seul l'art. L. 421-5 pourrait fonder un refus de permis de construire, à l'exclusion des autres règles des documents d'urbanisme qui ne sauraient ainsi être opposées au projet de restauration (y compris si les travaux projetés rendent la construction moins conforme à ces règles d'urbanisme : V. infra, notes sur la jurisprudence "Sekler").

#### *b. La restauration ne doit ensuite pas générer des coûts d'équipements publics non maîtrisables par la collectivité publique*

Cette deuxième limite tient à l'exigence d'une desserte du bâtiment par les réseaux, la restauration pouvant être autorisée "sous réserve des dispositions de l'article L. 421-5".

Le permis de construire ne peut donc être accordé, lorsque des travaux portant sur les réseaux publics de distribution d'eau, d'assainissement ou d'électricité sont nécessaires pour assurer la desserte de la construction faisant l'objet de la restauration, sauf si l'autorité qui le délivre est en mesure d'indiquer dans quel délai et par quelle collectivité ou par quel concessionnaire de service public ces travaux doivent être exécutés. Cette exception limitera en toute vraisemblance fortement le bénéfice de ces nouvelles dispositions, en ce que la plupart des bâtiments à restaurer et pour lesquels le juge avait été amené à les qualifier de "ruines" étaient des bâtiments particulièrement anciens, situés à l'écart de l'urbanisation et non desservis par la plupart des réseaux.

C'était d'ailleurs également une des justifications du classement en zone naturelle du secteur par les documents d'urbanisme. Il conviendra par ailleurs de s'interroger sur la combinaison de ces nouvelles dispositions avec celles instaurées plus particulièrement dans les zones de montagne pour la restauration des chalets d'alpage et des bâtiments d'estive (V. infra, notes sous art. L. 421-3 et sous art. L. 145-3).

*c. La troisième limite tient aux caractéristiques mêmes du bâtiment à restaurer et à l'objectif de les préserver*

Il faudra tout d'abord que la construction sur laquelle les travaux sont projetés ait gardé

une certaine consistance et, plus précisément, qu'il en reste "l'essentiel des murs porteurs". Il appartiendra à la jurisprudence de déterminer s'il convient d'exiger que ces murs porteurs aient été édifiés régulièrement. Les possibilités de restauration sont limitées également aux bâtiments présentant un "intérêt architectural ou patrimonial", afin de ne permettre que les restaurations "qualitatives" du patrimoine. Il ressort des débats parlementaires qu'il convient d'éviter "la restauration à l'identique de bâtiments qui constituent des verrues dans le paysage montagnard" et que la restauration est ainsi limitée aux bâtiments présentant un intérêt particulier du point de vue architectural (par exemple parce qu'ils correspondent aux traditions architecturales de la région), ou d'un point de vue patrimonial (notamment économique).

Une telle appréciation risque de poser quelques difficultés s'agissant de constructions dont il ne reste plus que des murs porteurs.

*d. La dernière limite découle enfin de la précédente : il faudra que la restauration projetée "respecte les principales caractéristiques" du bâtiment.*

# Habitations légères de loisirs (HLL) et "mobile homes"

**Régimes juridiques.** Les habitations légères de loisir, sont définies à l'art. R. 444-2 comme des constructions à usage non professionnel, démontables ou transportables et répondant aux conditions que doivent respecter les logements destinés à l'occupation temporaire ou saisonnière. Les caravanes sont définies à l'art. R. 443-2 comme "un véhicule ou l'élément d'un véhicule qui, équipé pour le séjour ou l'exercice d'une activité, conserve en permanence des moyens de mobilité lui permettant de se déplacer par lui-même ou être déplacé par simple traction.", et leur régime est défini aux art. L. 443-1 et R. 443-1 s.

En dépit de leur nombre (entre 120 000 et 150 000) les résidences mobiles de loisirs ("mobiles homes") n'ont pas de définition juridique et ce mode d'hébergement est, au regard de la réglementation en matière d'autorisations d'utiliser le sol, assimilé soit à la caravane, tant qu'il conserve sa mobilité, soit à l'habitation légère de loisirs, dans le cas contraire.

La loi "SRU" du 13 déc. 2000 donne une base législative aux différents types d'hébergements (résidences mobiles de loisirs, habitations légères de loisirs et caravanes) et les textes réglementaires d'application de cette loi, qui devraient intervenir courant du premier semestre 2001, définiront chacun de ces hébergements et leur modalité d'installation dans les terrains de camping aménagés. Rép. min. no 29717: JO Sénat 15 févr. 2001, p. 601; JCP N 2001. 505.

La loi no 2000-614 du 5 juill. 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage précise la notion de "résidence mobile" qui signifie toute habitation disposant de moyens de mobilité, par opposition à la notion de "résidence mobile de loisirs", retenue par la loi "SRU" du 13 déc.

**Champ d'application du permis de construire et assimilation des caravanes, mobile homes et HLL: un critère de fixité et de permanence.**

**Juge administratif.** Les habitations légères de loisirs sont traditionnellement regardées comme des constructions entrant dans le champ d'application du permis de construire. L'art. R. 444-3 (alors applicable) qui impose l'obtention d'un permis de construire pour toute HLL trouve son fondement dans les dispositions de l'art. L. 421-1 qui exige un permis pour toute construction, même ne comportant pas de fondations. Et l'art. L. 421-1 ne limite pas l'exigence de l'obtention préalable d'un permis à la construction des seuls immeubles, au sens de l'art. 517 C. civ., si bien que les habitations légères de loisir, en admettant même qu'elles soient des meubles, sont des constructions à usage d'habitation subordonnée à la délivrance d'un tel permis.

Les mobiles homes qui perdent leurs moyens de mobilité doivent également être traités, au regard du droit des sols, comme des constructions. (et la prescription pénale de trois ans leur est applicable). Et sont regardées comme des "constructions" entrant dans le champ d'application du permis les maisons mobiles ("mobile homes") posées sur le sol sur des plots de fondation et ne conservant pas en permanence des moyens de mobilité leur permettant de se déplacer par simple traction, ces maisons mobiles ne pouvant être assimilées à des caravanes soumises au seul régime de l'autorisation de stationnement défini aux art. R. 443-1 s., mais devant être regardées comme des maisons légères dont la construction doit être préalablement autorisée par un permis de construire.

Les caravanes posées sur le sol ou sur des plots de fondation et n'ayant, de ce fait, pas

conservé leur mobilité doivent être regardées comme des maisons légères d'habitation qui entrent, à ce titre, dans le champ d'application du permis de construire.<sup>37</sup>

**Juge pénal.** La jurisprudence pénale distingue essentiellement, d'une part la notion "caravanes" (soumises à une simple autorisation de stationnement) et, d'autre part, celle de "mobile homes" (entrant dans le champ d'application du permis), et le juge pénal prend en compte différents critères (sédentarisation, nature des travaux réalisés...) pour apprécier s'il s'agit ou non d'une construction.

Le juge du fond répressif apprécie souverainement la conservation permanente par un engin de ses moyens de mobilité. Et a déduit à bon droit de l'absence de tout moyen de mobilité de l'habitation légère de loisirs dite "mobile-home" qu'elle constituait une construction au sens de l'art. L. 421-1. En revanche la qualification de "construction" a été refusée dans plusieurs affaires récentes (dans lesquelles les requérants souhaitaient bénéficier de la prescription de trois ans propres aux constructions), la suppression des éléments de mobilité d'une caravane n'étant susceptible, selon le juge pénal, d'assimiler l'ancien véhicule à une construction qu'à la condition que la caravane soit réellement sédentarisée par des travaux lui conférant le caractère d'un immeuble.

Le remplacement des roues par des parpaings n'assimile nullement la caravane à une construction, pas plus que les travaux d'entretien, facilement modifiables, destinés à améliorer le confort du propriétaire lors de ses campings passagers, l'immobilisation de la caravane, due à un défaut d'entretien, ne pouvant être assimilée à une construction rejetant l'argumentation du prévenu qui, condamné pour avoir installé une caravane dans une zone du POS dans laquelle seules étaient autorisés l'aménagement, l'extension mesurée et la reconstruction des bâtiments existants, soutenait que l'infraction était

prescrite puisque cette caravane devait être regardée comme une habitation fixe et donc une "construction", implantée depuis plus de trois ans. Justifie sa décision la cour d'appel qui, pour condamner un prévenu pour avoir installé une caravane malgré l'interdiction prescrite par le POS et écarter l'argumentation de celui-ci (qui soutenait qu'il s'agissait d'une habitation fixe implantée depuis plus de trois ans), retient que si la caravane est impropre à la circulation, elle n'a pas fait l'objet de travaux d'immobilisation définitive, ni de raccordement aux réseaux, et qu'elle ne présente aucun caractère susceptible de l'assimiler à un immeuble.

**Juge civil.** Ne donne pas une base légale à sa décision la Cour d'appel qui, saisie d'une demande de condamnation d'un exploitant de terrain de camping à mettre ce dernier en conformité avec le POS, se borne à énoncer que ce dernier impose un recul minimum par rapport aux parcelles voisines de 7 mètres pour les installations de camping et qu'il ne s'applique qu'aux constructions, ce qui exclut les mobile homes. La cour devait en effet rechercher si, comme le soutenait le demandeur, les mobiles homes avaient perdu leurs moyens de mobilité et acquis le caractère de constructions.<sup>38</sup>

## **Soumission au régime déclaratif de certaines "habitations légères de loisirs".**

**Conditions réglementaires.** Depuis l'intervention du Décret no 86-514 du 14 mars 1986, sont exemptés de permis de construire et soumis à l'exigence d'une déclaration préalable, tant le remplacement d'une ancienne habitation légère de loisirs (HLL) par une autre dont la surface est égale ou inférieure à 35 m<sup>2</sup>, que l'implantation d'une nouvelle HLL de moins de 35 m<sup>2</sup>, sans fondations et démontable et comprise dans une structure d'accueil collectif agréée par l'administration (terrains de camping et de caravanage autorisés, villages de vacances

<sup>37</sup> CE, avis, 7 juill. 2004, M. et Mme Herlemann et a. : req. no 266478 (à propos de l'interdiction de raccordement aux réseaux édictée par l'art. L. 111-6).

<sup>38</sup> Civ. 2e, 27 mai 1999, Noir c/ Littoz-Monnet, pourvoi no 97-20488: Bull. civ. no 100; Gaz. Pal. 1999, 2, Panor. 196; AFDUH 2000, no 713

classés en hébergement léger, dépendances de maisons familiales de vacances agréées, mentionnés à l'art. R. 444-3 C. urb.).

**Régime déclaratif et doctrine.** Une HLL dont la SHON est inférieure à 35 m<sup>2</sup> est exemptée de permis de construire et nécessite une déclaration de travaux en application de l'art. R. 422-2 j. Par ailleurs, l'art. R. 444-2 a limite l'implantation des HLL dans les terrains de campings et de caravanage à 35 emplacements ou 20 % du nombre des emplacements du terrain concerné, l'un ou l'autre de ces seuils étant applicable. Ainsi la déclaration de travaux requise peut être accordée sous réserve que les capacités susmentionnées d'accueil et d'implantation des HLL de ce type de terrain aménagé ne soient pas épuisées. Il n'est pas envisagé de modifier la législation concernant l'implantation des habitations légères de loisirs (implantation dans les terrains de camping ou de caravaning au-delà d'un certain nombre...).

**Régime déclaratif et juge pénal.** Lorsque les conditions de lieux, caractéristiques et dimensions précisées à l'art. R. 422-2 j ne sont pas réunies, un permis de construire est alors nécessaire pour implanter à titre permanent une habitation légère de loisirs. (les travaux consistant à implanter, à titre permanent, un chalet en bois, d'une SHON de moins de 35 m<sup>2</sup>, sont, par application des art. L. 421-1, R. 421-1, L. 422-2 et R. 422-2 j assujettis à l'obligation du permis de construire).<sup>39</sup> Mais le juge pénal contrôle qu'il s'agit bien d'habitations légères de loisirs. Il a ainsi jugé que constituent de véritables bâtiments et non des habitations légères de loisirs des constructions reposant sur des piles ou fondations maçonnées ou bétonnées plus ou moins importantes et avec lesquelles, structures totalement fixes et inamovibles, toutes les constructions font corps en y ajoutant encore escaliers ou terrasses, eux-mêmes fixes ou reposant sur des éléments

fixes. En effet parce que les constructions édifiées recèlent des éléments fixes, non démontables ni transportables.<sup>40</sup>

**Régime déclaratif et juge administratif.** Des constructions d'une SHON de 34,9 m<sup>2</sup> sont exemptées de permis de construire conformément aux dispositions de l'art. R. 422-2 j (par suite, inopposabilité de l'art. L. 421-5 qui ne s'applique qu'aux permis de construire).<sup>41</sup> L'installation d'habitations légères de loisirs sur un terrain de camping est exemptée de permis de construire dans les limites tracées par l'art. R. 444-3. Le règlement de la zone ND interdisant les constructions même légères, le maire s'est donc régulièrement opposé aux travaux.<sup>42</sup>

### **Art. R. 422-2 (AL. M) : absence de création de shob ou création d'une shob inférieure ou égale à 20 m<sup>2</sup>.**

#### **Critères de soumission des travaux au régime déclaratif.**

**Règle générale.** Relève de la procédure de déclaration de l'art. L. 422-2 les travaux qui, réalisés sur un terrain ne supportant pas déjà un bâtiment, ne créent pas une surface de plancher nouvelle. V. en ce sens, art. R. 422-2, I. Relèvent également de la procédure de déclaration de travaux régie par l'art. L. 422-2, au titre de ce même al. I de l'art. R. 422-2, les travaux réalisés sur un terrain supportant un bâtiment existant et créant une SHOB inférieure à 20 m<sup>2</sup>, même s'ils entraînent une modification d'aspect extérieur, ou de volume, ou la création d'un niveau supplémentaire affectant le bâtiment existant.

**Exception du changement de destination.** L'art. R. 422-2 m exclut la possibilité, pour les travaux, de bénéficier du

<sup>39</sup> *Crim. 6 juin 2000: pourvoi no 99-8339.*

<sup>40</sup> *Crim. 15 juin 1999: no 98-83962.*

<sup>41</sup> *CE 10 juill. 1995, Mme Bazin-Min. de l'équip., du logement, des transports et de la mer, req. no 118853: Rec. CE T. 1092; D. 1996. Somm. 275, obs. Charles; Dr. adm. 1995, no 647; Quot. jur. 5 mars 1996, no 19, p. 4; BJD 6/1995, p. 471, concl. Frydman, obs. Touvet (implantation de 31 habitations légères de loisirs en vertu de l'art. R. 422-2, j).*

<sup>42</sup> *CAA Lyon, 16 mai 1995, Sté Estérel Caravaning SA: req. no 94.LY.00656.*

régime de la déclaration de travaux exemptés de permis de construire lorsqu'ils emportent changement de destination (la décision de non-opposition à travaux, même soumise à prescriptions est illégale, les travaux sur un blockhaus construit pendant la seconde guerre mondiale tendant à permettre un usage d'habitation modifiant la destination de la construction et leur exécution étant donc subordonnée à permis de construire).

### *Mise en œuvre des critères (exemples).*

**Modifications de l'aspect extérieur (exemples).** De telles modifications sont désormais soumises au régime déclaratif, ainsi, par ex., le remplacement partiel, en couverture de l'immeuble, de deux dalles jardin par des verrières et un lanternon... L'installation d'un appareil aéroréfrigérant sur le toit d'un immeuble... La surélévation des toitures et l'agrandissement des baies d'une fenêtre d'un pavillon... La création de deux ouvertures sur le toit permettant d'accéder à une toiture en terrasse... Des travaux de mise en place d'une toiture métallique sur un bâtiment à usage de dépôt d'ordures ménagères sur une SHON de 50,5 m<sup>2</sup> qui n'ont pas eu effet de changer la destination de la construction ni de créer une surface de plancher nouvelle... La pose de coupe-vent vitré de 2 m de hauteur autour d'une terrasse.... Des travaux d'ouverture d'une porte... La modification de la devanture d'un magasin... Des travaux de pose d'un auvent en tuiles romanes au-dessus de la porte d'entrée d'un immeuble... Des modifications de façade et de toiture.... Des travaux portant sur un habillage périphérique et un système de ventilation, ainsi que la mise en place d'une toiture métallique sur un bâtiment à usage d'ordures ménagères.

**Absence de création de SHOB ou création non supérieure à 20 m<sup>2</sup> (exemples).** Ont été regardés comme relevant du régime déclaratif la modification de la façade, un ravalement et une création d'un sous-sol partiel comportant une SHOB de 13,83 m<sup>2</sup>, l'agrandissement d'un abri de jardin existant

par une extension de 19 m<sup>2</sup>, la prolongation d'une maison d'habitation par un jardin d'hiver, une surélévation en vue de l'aménagement de combles, la création d'une surface de plancher hors-oeuvre brute inférieure à 20 m<sup>2</sup>, sans changement de destination, des travaux d'extension d'une loge de concierge, un abri de jardin de faible surface, des travaux d'aménagement d'un terrain en terrasses soutenues par des enrochements, la construction d'un auvent de 18,49 m<sup>2</sup> de SHOB s'appuyant sur un mur séparatif, l'édification d'une véranda attenante au bâtiment principal d'habitation, des travaux ayant pour objet de créer une cuisine de 12 m<sup>2</sup> de SHON par agrandissement de la salle de séjour d'un pavillon existant et de prolonger une terrasse en relèvent, même s'ils entraînent une modification de l'aspect extérieur du pavillon, un abri de jardin de moins de 20 m<sup>2</sup> pourvu d'une porte et de deux fenêtres, accolé à l'habitation existante, des travaux portant sur un réaménagement et une surélévation de toiture...

Mais sera en revanche soumis à permis de construire la réalisation d'un chenil de 23,20 m<sup>2</sup>, la surface créée étant supérieure à 20 m<sup>2</sup>.<sup>43</sup>

## **Autres travaux et ouvrages relevant du régime déclaratif.**

### **Châssis et serres.**

**De l'ancien au nouvel état du droit : passage de l'exigence d'un permis au régime déclaratif.** Les serres constituent des constructions. Mais le régime est devenu déclaratif, depuis l'intervention du Décret n° 86-514 du 14 mars 1986.

Il a donc été jugé que l'édification de serres sans permis, lorsque ces serres ont une hauteur n'excédant pas 4 m. et une surface de 2000 m<sup>2</sup> sur le terrain n'est désormais plus punissable et donc dispensés de permis.<sup>44</sup> Et constitue une erreur de droit le refus du permis de construire une serre de 296 m<sup>2</sup> qui relève du régime déclaratif.<sup>45</sup>

<sup>43</sup> *Crim. 20 juin 2000 : no 00-80.065.*

<sup>44</sup> *Crim. 17 févr. 1987 : D. 1987. IR. 71; RD imm. 1987. 393.*

<sup>45</sup> *CE 12 nov. 1990, Libotte : req. no 97282*

**Exigence d'une déclaration préalable.**

Bien que les châssis et les serres restent des "constructions" et continuent donc d'entrer dans le champ d'application du permis, l'art. R. 422-2 I soumet désormais leur implantation, dans certaines conditions, au régime de la déclaration de travaux exemptés de permis. L'implantation d'une serre de maraîchage de 8 m de largeur sur 3,50 m de hauteur, constituée d'arceaux métalliques ancrés dans le sol et recouverts d'un film plastique enterré à sa base constitue une construction au sens des art. L. 422-2 et R.

422-2. L'édification d'une telle construction, qui présente des caractères de durabilité et de fixité, est soumise à déclaration préalable en application de l'art. R. 422-2. Pour la définition des constructions "agricoles" (une serre ou une partie de serre affectée à une activité de vente de produits horticoles ne peut être regardée comme ayant le caractère d'un bâtiment d'exploitation agricole, même si l'essentiel de cette activité de vente concerne la production d'une exploitation agricole dont elle serait le prolongement).

# Camping et stationnement de caravanes

L'article 209 de la loi no 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la Solidarité et au renouvellement urbains modifie et complète l'article L. 443-1. Il élargit le champ d'application du régime relatif au camping et stationnement de caravanes pour donner aux terrains de camping et aux hébergements de plein air une base législative, contribuant ainsi au renforcement de l'ensemble du dispositif et préparant des évolutions réglementaires ultérieures dans le cadre d'une réforme globale de ces hébergements.

## Dispositions relatives aux modes particuliers d'utilisation du sol

**Art. L. 443-1** (L. no 2000-1208 du 13 déc. 2000, art. 209, 1<sup>e</sup>) "Les autorisations et actes relatifs à l'aménagement de terrains de camping, destinés à l'accueil de tentes, de caravanes, de résidences mobiles de loisirs et d'habitations légères de loisirs, et au stationnement des caravanes et des résidences mobiles de loisirs, sont délivrés dans les formes et conditions déterminées par décret en Conseil d'État" :

**a.** (L. no 2000-1208 du 13 déc. 2000, art. 202-XXXVII) "Dans les communes où un plan local d'urbanisme ou une carte communale a été approuvé", au nom de la commune ou de l'établissement public de coopération intercommunale ou de l'État, selon les cas et modalités prévus aux articles L. 421-2-1 à L. 421-2-8 ; les dispositions de l'article L. 421-9 sont alors applicables ;

**b.** Dans les autres communes, au nom de l'État.

(L. no 92-3 du 3 janv. 1992, art. 38-IV) "Si ces terrains sont desservis par un réseau public d'assainissement, les dispositions de l'article L. 421-5 du présent code sont applicables à leur délivrance."

(L. no 2000-1208 du 13 déc. 2000, art. 209, 2<sup>e</sup>) "Un décret en Conseil d'État définit la résidence mobile de loisirs, l'habitation légère de loisirs et la caravane, ainsi que les conditions dans lesquelles elles peuvent être installées ou implantées. L'autorisation d'aménager tient, le cas échéant, lieu de permis de construire."

Sur l'élaboration et le contenu des schémas départementaux instaurés par la loi no 90-449 du 31 mai 1990 et prévoyant les conditions d'accueil des gens du voyage, V. Circ. 16 mars 1992 (JO 3 avr.).

Art. \*R. 443-2 (Décr. no 84-227 du 29 mars 1984) Est considérée comme caravane pour l'application du présent chapitre le véhicule ou l'élément de véhicule qui, équipé pour le séjour ou l'exercice d'une activité, conserve en permanence des moyens de mobilité lui permettant de se déplacer par lui-même ou être déplacé par simple traction.

## Stationnement des caravanes

**Art. \*R. 443-4** Tout stationnement pendant plus de trois mois par an, consécutifs ou non, d'une caravane est subordonné à l'obtention par le propriétaire du terrain sur lequel elle est installée, ou par toute autre personne ayant la jouissance du terrain, d'une autorisation délivrée par l'autorité compétente.

Toutefois, en ce qui concerne les caravanes qui constituent l'habitat permanent de leurs utilisateurs, l'autorisation n'est exigée que si le stationnement de plus de trois mois est continu.

L'autorisation de stationnement de caravane n'est pas nécessaire si le stationnement a lieu :

**a.** Sur les terrains aménagés permanents pour l'accueil des campeurs et des caravanes,

régulièrement autorisés et classés ;

**b.** À l'intérieur des terrains désignés à l'article R. 444-3 b et c ;

**c.** Sur les terrains aménagés en application de l'article R. 443-13 ;

**d.** Dans les bâtiments et remises et sur les terrains où est implantée la construction constituant la résidence de l'utilisateur.

## **Camping et stationnement des caravanes hors terrain aménagé**

**Art. \*R. 443-5-2** Dans les communes où un plan local d'urbanisme a été approuvé, l'autorisation de stationnement de caravane est délivrée par le maire au nom de la commune ou par le président de l'établissement public de coopération intercommunale au nom de cet établissement.

Toutefois elle est délivrée dans les conditions prévues à l'article R. 443-5-3 dans les cas mentionnés au quatrième alinéa de l'article L. 421-2-1.

Copie de la décision est transmise, selon les cas :

- lorsqu'elle est prise au nom de la commune, au préfet, accompagnée du dossier complet de la demande ;
- lorsqu'elle est prise au nom de l'établissement public de coopération intercommunale, au préfet, accompagnée du dossier complet de la demande, et au maire de la commune concernée.

## **Terrains aménagés pour l'accueil des campeurs et des caravanes**

### **Terrains aménagés permanents**

**Art. \*R. 443-7-2** Les conditions de dépôt, de transmission et d'instruction de la demande d'autorisation d'aménager un terrain de camping ou de caravanage sont régies conformément aux dispositions des articles (Décr. no 86-984 du 19 août 1986, art. 7).

(Décr. no 86-984 du 19 août 1986) "Dans les quinze jours qui suivent le dépôt de la demande et pendant la durée d'instruction de celle-ci, le maire procède à l'affichage en mairie d'un avis de dépôt de la demande comprenant les mentions suivantes : nom du demandeur, numéro et date d'enregistrement de la demande, adresse et superficie du terrain et nombre d'emplacements projetés."

Outre les consultations énumérées à l'article R. 421-15, la demande d'autorisation d'aménager est soumise pour avis à la commission départementale de l'action touristique. Faute de réponse de cette commission dans le délai de deux mois à compter du dépôt de la demande, son avis est réputé favorable.

Le délai d'instruction des demandes d'autorisation d'aménager un terrain de camping et de caravanage est fixé à trois mois à compter de la date de décharge du dépôt de la demande complète, ou de l'avis de réception postal de son envoi. (Décr. no 85-452 du 23 avr. 1985)

"Toutefois, ce délai est porté à cinq mois lorsque le projet est soumis à enquête publique, lorsqu'il y a lieu de consulter une commission nationale, ou lorsqu'en application de l'article R. 421-38-4 ou de l'article R. 421-38-6 l'architecte des Bâtiments de France a fait connaître son intention d'utiliser un délai supérieur à un mois ou que le dossier est évoqué par le ministre compétent." Entrée en vigueur le 1er oct. 1985.

(Décr. no 94-614 du 13 juill. 1994) "Faute pour l'autorité compétente d'avoir adressé notification de la décision dans le délai d'instruction prévu à l'alinéa précédent, l'autorisation est réputée accordée, sauf dans les cas énumérés à l'article R. 421-19, au 2<sup>e</sup> de l'article R. 443-9 et lorsque le terrain de camping et de stationnement de caravanes est situé dans une zone délimitée par le préfet, en application de l'article R. 443-8-3, où l'autorisation ne peut être obtenue de façon tacite."

**Art. \*R. 444-4** (Décr. no 84-227 du 29 mars 1984) Dans le cas où l'opération visée à l'article R. 444-3 b ci-dessus comporte à la fois l'implantation d'habitations légères de loisirs et le stationnement de caravanes, l'autorisation d'aménager tient lieu de l'autorisation prévue aux articles R. 443-7 à R. 443-8. Elle impose la délimitation des espaces et fixe le nombre



*Mémoire juridique - avril 2006 - Sources Code de l'Urbanisme commenté 2005 - v 0605051321  
Le contentieux du permis de construire Bâtiments agricoles et ruines - Habitations légères de loisirs  
Camping et stationnement de caravanes*

*HALÉM - association des HABitants de Logements Éphémères ou Mobiles - Centre associatif - Chemin de  
Vaux - 91580 Auvers St Georges - [halemfrance@halemfrance.org](mailto:halemfrance@halemfrance.org) - [halemfrance.org](http://halemfrance.org)*