

UNIVERSITE PAUL CEZANNE AIX-MARSEILLE III
FACULTE DE DROIT ET DE SCIENCE POLITIQUE

Master II professionnel « Droit et métiers de l'urbanisme et de l'immobilier »
Centre d'Etudes Juridiques et d'Urbanisme

LA RECONSTRUCTION A L'IDENTIQUE APRES
SINISTRE, UN DROIT LEGISLATIF INCERTAIN.

REMERCIEMENTS

Je tiens tout d'abord à remercier mon directeur de mémoire, Maître Hubert Amiel, avocat à la Cour d'appel d'Aix en Provence, pour sa disponibilité et ses conseils.

J'adresse également mes remerciements à M. Mansour Kada Yahya qui a pu m'apporter une aide dans mes recherches.

SOMMAIRE

INTRODUCTION GENERALE.....	4
PARTIE I : La consécration du droit de reconstruire après sinistre par l'article L.111-3 du code de l'urbanisme.....	10
CHAPITRE I : Les conditions d'application de l'article L.111-3 du code de l'urbanisme.....	11
SECTION I : Un sinistre ayant détruit le bâtiment.....	11
SECTION II : Un bâtiment régulièrement édifié.....	18
SECTION III : Un projet de reconstruction à l'identique.....	32
CHAPITRE II : La portée de l'article L.111-3 du code de l'urbanisme.....	37
SECTION I : La neutralisation des dispositions d'urbanisme contraires...	37
SECTION II : Le permis de construire, préalable obligatoire à une construction régulière.....	49
PARTIE II Le caractère relatif du droit de reconstruire : les restrictions à la reconstruction après sinistre.....	59
CHAPITRE I : La présomption du droit de reconstruire exclue par voie réglementaire.....	61
SECTION I : Les modalités de la restriction.....	61
SECTION II : L'étendue de la restriction.....	69
CHAPITRE II : Une stabilité juridique remise en cause par voie de mesures individuelles.....	77
SECTION I : L'appréciation de l'Administration en terme de sécurité publique.....	77

SECTION II : Le choix audacieux de la base juridique justifiant un refus.....	87
CONCLUSION GENERALE.....	103
INDICATIONS BIBLIOGRAPHIQUES.....	105
JURISPRUDENCE.....	114
LISTE DES ABREVIATIONS.....	122
TABLE DES MATIERES.....	124

INTRODUCTION GENERALE

Tout propriétaire doit intégrer le risque que le bâtiment existant soit détruit par un sinistre. L'article 207 de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain¹ dispose que « La reconstruction à l'identique d'un bâtiment détruit par un sinistre est autorisée, nonobstant toute disposition d'urbanisme contraire, sauf si le plan local d'urbanisme ou la carte communale en dispose autrement, dès lors qu'il a été régulièrement édifié. ». Pour comprendre la réforme apportée par cet article, il est nécessaire de rappeler le contexte dans lequel ce texte est intervenu.

Antérieurement à la loi SRU, la question de la reconstruction après sinistre n'était pas abordée par le code de l'urbanisme, si ce n'est au détour de dispositions relatives à certaines contributions d'urbanisme. En effet, afin d'éviter que le propriétaire victime d'un sinistre, procédant à la reconstruction du bâtiment détruit, ne subisse en outre une pénalisation fiscale, le législateur avait prévu l'exonération d'un certain nombre de taxes et contributions d'urbanisme. Cette exonération concerne depuis la loi de finance rectificative pour 1973² la taxe locale d'équipement (TLE)³, la taxe complémentaire perçue au profit de la région Ile-de-France, la taxe additionnelle pour le financement des conseils d'architecture, d'urbanisme et d'environnement (CAUE). Elle s'étend également à la participation pour dépassement du coefficient d'occupation des sols (COS)⁴. Ces exonérations ne sont susceptibles d'être appliquées que sous certaines conditions. La demande d'autorisation de reconstruire doit être déposée dans le délai de deux ans après le sinistre ; elle doit être réalisée sur les lieux mêmes du sinistre ou bien encore sur d'autres terrains de la commune, lorsque le terrain d'implantation initiale a été reconnu extrêmement dangereux et classé inconstructible ; la reconstruction doit avoir pour objet l'édification d'un bâtiment destiné à recevoir une

¹ Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000, relative à la solidarité et au renouvellement urbain (Loi SRU), JO 14 décembre 2000, page 19777

² Loi de finance rectificative n° 73-1128 du 21 décembre 1973, consultable sur le site legifrance.gouv.fr.

³ Conformément à l'article L.1585 D II du code général des impôts, modifiée par la loi de finances n° 95-1346 du 30 décembre 1995

⁴ Conformément à l'article L.332-1 du code de l'urbanisme

affectation de même nature que celle de l'immeuble détruit⁵ ; enfin la reconstruction doit être réalisée par le propriétaire ou ses ayant droit à titre gratuit (héritiers, donataires ou légataires).

Le code de l'urbanisme contenait donc quelques dispositions inhérentes à la reconstruction après sinistre mais elles restent relatives aux exonérations fiscales. Aucun droit acquis à la reconstruction n'était affirmé. Le permis de construire demandé en vue de la reconstruction d'un bâtiment sinistré était traité comme un permis ordinaire, sans que l'existence antérieure d'une construction ne crée de droit. Or, entre la construction initiale et la demande de reconstruction après la survenance d'un sinistre, les règles d'urbanisme étaient susceptibles d'évoluer défavorablement. L'immeuble pouvait donc se retrouver non-conforme aux nouvelles dispositions et, par conséquent, impossible à reconstruire. Toutes les dispositions législatives ou réglementaires (nationales ou locales) en vigueur et plus particulièrement celles interdisant ou conditionnant toutes constructions et donc toutes reconstructions dans la zone considérée étaient alors opposables au projet de reconstruction. Cette circonstance était particulièrement sévère pour le propriétaire dont le bâtiment avait été détruit. C'est la raison pour laquelle, le conseil municipal pouvait décider par le biais de son plan d'occupation des sols (POS) d'autoriser une telle reconstruction soit sur l'ensemble du territoire communal, soit à l'intérieur de certaines zones délimitées. Il s'agissait de ce fait de mettre un terme à une situation inique, pour le moins inconfortable. Les auteurs du plan d'occupation des sols précisaient alors que les règles du document d'urbanisme ne s'appliqueraient pas, ou que partiellement, à la demande de reconstruction du bâtiment sinistré. Ces dispositions ne doivent pas être prises comme des dérogations aux dispositions du POS mais comme des règles particulières. En outre, le plan d'occupation des sols pouvait soit autoriser tout simplement la reconstruction des bâtiments détruits par un sinistre, soit autoriser leur reconstruction à l'identique. Dans le premier cas, la réédification pouvait se faire malgré les interdictions inhérentes à la destination des constructions prévues dans le plan. En revanche, elle devait respecter les règles relatives à l'implantation des bâtiments, à leur aspect extérieur, à leur volume, et autres dispositions du règlement national d'urbanisme (RNU). Dans la seconde hypothèse, le constructeur bénéficiera de droits beaucoup plus favorables en ce sens qu'il pourra reconstruire le bâtiment dans des dimensions et hauteurs identiques au bâtiment initial, avec la même destination que celui-ci, alors que les dispositions

⁵ En cas d'affectation partielle de l'immeuble nouveau à une destination différente de l'immeuble ancien, l'exonération n'est applicable qu'à la partie recevant l'ancienne affectation. Nous comprenons bien dans ce cas, qu'il ne s'agisse pas de reconstruction à l'identique.

du plan d'occupation des sols s'y opposent. Quoiqu'il en soit l'autorité locale n'était pas liée par la situation existante. A cet égard, la formulation de certains plans pouvait parfois être faussement créatrice de droit. Le document d'urbanisme pouvait par exemple prévoir que la reconstruction à l'identique est autorisée, en ce sens que le propriétaire pourra reconstruire son bâtiment dans la limite de la surface hors œuvre nette (SHON) effective au moment du sinistre, mais que celle-ci est tout de même subordonnée au respect de toutes les autres règles d'urbanisme prévues par le document. En dehors de l'application de la règle du coefficient d'occupation des sols (COS) de fait, la reconstruction n'était pas facilitée. Certes, le Conseil d'Etat avait la possibilité d'annuler les dispositions du plan d'occupation des sols interdisant la reconstruction dès lors qu'il décelait une erreur manifeste d'appréciation⁶ mais, rappelons le, il doit s'agir d'une erreur grossière. Ainsi, l'autorité locale avait-elle une marge de liberté tout de même importante.

Nous pouvons donc remarquer qu'aucun droit à la reconstruction après sinistre n'existait avant la loi SRU, les chances de reconstruire étant tributaires des possibilités offertes par le plan. Il convenait donc de bien vérifier s'il y avait affirmation d'un droit à reconstruire les bâtiments à l'identique, nonobstant toutes les autres règles du plan d'occupation des sols, ou si cette autorisation de reconstruire à l'identique supposait néanmoins le respect de telle ou telle règle du plan. Il faut reconnaître qu'en pratique, les documents d'urbanisme ne comprenaient pas toujours de pareilles dispositions. Il arrivait fréquemment que l'évolution de règles d'urbanisme s'oppose à la mise en œuvre d'un projet. Durant cette période, ni l'état de ruine du bâtiment ni sa démolition accidentelle ou volontaire ne donnait de droit à la reconstruction du bâtiment initial. L'Administration peut à tout moment abroger ou modifier pour l'avenir un acte administratif réglementaire. Il n'existe pas de droit acquis au maintien de ces actes⁷. La reconstruction après sinistre souffrait donc

⁶ CE, 12 juin 1987, Pommelet, n° 74276, consultable sur le site legifrance.gouv.fr: « Considérant qu'il appartient aux auteurs du POS de déterminer le parti d'aménagement à retenir en tenant compte de la situation existante et des perspectives d'avenir, et de fixer en conséquence le zonage et les possibilités de constructions ; qu'ils ne sont pas liés pour déterminer l'affectation future des divers secteurs par les modalités existantes d'utilisation du sol, dont ils peuvent prévoir les modifications dans l'intérêt de l'urbanisme : qu'ils ne sont pas tenus pour fixer le zonage, de respecter les limites de propriété ; que cependant leur appréciation peut être censurée par le juge administratif au cas où elle serait entachée d'une erreur manifeste ou fondée sur des faits matériellement inexacts. » En l'espèce, M. Pommelet était propriétaire d'une parcelle répartie à la fois sur une zone urbaine et sur une zone naturelle.

⁷ CE, 12 mai 1986, Association des anciens élèves de l'IRA de Lille, n° 62311, Rec. CE, page 140

d'une réelle fragilité. Le mutisme du code de l'urbanisme n'était pas étonnant car « il n'a pas vocation à répondre à toutes les questions que l'on peut rencontrer quotidiennement »⁸.

Pour autant, la reconstruction après sinistre concerne les auteurs des documents d'urbanisme, ceux qui les appliquent et ceux qui sont chargés de les faire respecter. Elle concerne également les usagers, qu'ils soient professionnels ou non, les acquéreurs d'un bien, ou en situation de faire construire ou reconstruire ainsi que leurs conseils juridiques et tout particulièrement la profession notariale qui, depuis longtemps, attire l'attention des pouvoirs publics sur la difficulté que peut rencontrer le propriétaire d'un immeuble sinistré⁹.

La tempête qui a frappé notre pays à la fin du mois de décembre 1999, a rendu l'absence de droit de reconstruire après sinistre intenable. Les parlementaires, encouragés par ces événements et les nombreuses critiques formulées à cet égard, ont profité de la discussion du texte qui allait devenir la loi SRU pour proposer plusieurs amendements parmi lesquels celui déposé par M. le sénateur Herisson sous le numéro 864, et adopté par le Sénat lors de sa séance du 18 mai 2000. Dès lors, l'article 207 de la loi SRU, codifié actuellement à l'article L.111-3 du code de l'urbanisme, a opéré un véritable renversement de perspective. Il édicte désormais un droit à la reconstruction après sinistre. Ce droit est érigé en principe, l'interdiction de reconstruire étant l'exception. Les dispositions de cet article étant d'application immédiate, elles ont pris effet dans les conditions de droit commun, dès le 16 décembre 2000, soit le lendemain de la publication du texte au Journal Officiel, et sont applicables aux sinistres intervenus avant l'entrée en vigueur de ce texte¹⁰. Le législateur a entendu par ce texte « innover et forcer la décision administrative »¹¹. Depuis l'entrée en vigueur de cet article, par conséquent, tout propriétaire d'un bâtiment détruit par un sinistre se trouve dans une situation plus confortable puisque les dispositions d'urbanisme qui sont susceptibles de contrarier la reconstruction du bâtiment seront écartées lors de l'instruction de la demande de permis de reconstruire.

Nous constaterons que l'article L.111-3 du code de l'urbanisme consacre véritablement un droit à la reconstruction après sinistre (Partie I), encore faut-il que certaines conditions soient remplies (Partie I, Chapitre I). Le pétitionnaire bénéficiera des dispositions

⁸ HOCREITERE Patrick, op. cit. Droit et Ville 1997, page 199

⁹ Rapport du 89^e Congrès des notaires, Cannes 1993, Defrénois 1993, page 126

¹⁰ Cf page 15

¹¹ VIDALENC Gabriel, op. cit. Defrénois n° 18/2005, page 1377

de cet article pour autant que la destruction de son bâtiment soit imputable à la survenance d'un sinistre (Partie I, Chapitre I, Section I), que le bâtiment ait été régulièrement édifié (Partie I, Chapitre I, Section II) et que le projet de reconstruction soit identique à la construction détruite (Partie I, Chapitre I, Section III). Nous déterminerons par ailleurs la portée du texte (Partie I, Chapitre II) qui consiste à écarter de la demande de permis de construire toute disposition d'urbanisme contraire (Partie I, Chapitre II, Section I). Malgré les effets relativement importants de cet article, le juge considère cependant que le droit de reconstruire après sinistre ne dispense pas pour autant de l'exigence d'un permis de construire (Partie I, Chapitre II, Section II), préalable obligatoire laissant présumer que le droit de reconstruire n'est pas illimité. Nous nous poserons la question de savoir si l'article L.111-3 du code de l'urbanisme instaure un droit absolu à la reconstruction. Met-il un terme à l'insécurité juridique qui caractérise la période ante SRU ? Le propriétaire qui réunit les trois conditions de l'article est-il à l'abri de tout refus de délivrance du permis autorisant la reconstruction ? Certainement pas.

Le droit de reconstruire, comme n'importe quel droit, connaît nécessairement des restrictions (Partie II). Si la loi SRU présente la reconstruction après sinistre comme un droit auquel tout propriétaire de bâtiment sinistré pourra bénéficier si les conditions légales sont remplies, actuellement après quelques années de pratique, nous ne pouvons nier le caractère éminemment relatif du droit de reconstruire après sinistre auquel l'Administration et le juge ont apporté certaines nuances. Contrairement à ce que nous aurions pu penser à la lecture de cet article, le propriétaire d'un bâtiment régulièrement édifié, démoli par un sinistre, souhaitant reconstruire son édifice à l'identique, ne bénéficiera pas de facto du droit de reconstruire. La relativité de ce droit se justifie dans un premier temps par le texte lui-même qui prévoit que le plan local d'urbanisme (PLU) ou la carte communale peut en « dispose(r) autrement ». L'autorité locale, malgré l'affirmation d'un droit à la reconstruction, aura donc la possibilité de le restreindre par voie de mesures réglementaires (Partie II, Chapitre I). Elle devra pour cela respecter certaines modalités (Partie II, Chapitre I, Section I). En outre la restriction pourra être plus ou moins étendue (Partie II, Chapitre I, Section II). Mais la limite au droit de reconstruire ne s'arrête pas à la lettre du texte. Le maire pourra également refuser de délivrer le permis autorisant la reconstruction, et ce, par voie de mesures individuelles (Partie II, Chapitre II). En effet, l'autorité locale doit nécessairement prendre en compte les impératifs liés à la sécurité publique (Partie I, Chapitre I, Section I). Elle pourra ainsi

s'opposer à la reconstruction après sinistre. Nous examinerons à cet effet les bases juridiques servant de fondement à ce refus (Partie II, Chapitre II, Section II).

PREMIERE PARTIE : LA CONSECRATION DU DROIT DE RECONSTRUIRE

APRES SINISTRE PAR L'ARTICLE L.111-3 DU CODE DE

L'URBANISME.

Sous le régime du plan d'occupation des sols, le code de l'urbanisme ne contenait aucune disposition relative à la reconstruction après sinistre. Tout au plus, les conseils municipaux pouvaient décider d'autoriser une telle reconstruction, mais pour autant, il n'existait aucun droit acquis à la reconstruction d'un bâtiment détruit par un sinistre.

L'alinéa premier de l'article L.111-3 issu de la loi SRU du 13 décembre 2000 introduit désormais un véritable droit de reconstruire après sinistre qui faisait jusque là défaut. Cette carence empêchait bien souvent les propriétaires de bâtiments sinistrés de reconstruire leurs édifices. Le législateur a ainsi saisi l'opportunité qui lui était offerte d'ériger la reconstruction après sinistre comme un véritable principe. Cependant, pour pouvoir invoquer le bénéfice des dispositions de l'article L.111-3 du code de l'urbanisme, certaines conditions devront être réunies. Elles sont prévues par le texte lui-même. Si la lettre de l'article semble claire, nous prendrons conscience de certaines difficultés qui sont susceptibles d'être rencontrées notamment dans l'interprétation et dans le degré d'exigence de l'article (Chapitre I). Dès lors que les conditions visées sont rassemblées, l'article L.111-3 du code de l'urbanisme pourra produire pleinement ses effets, à savoir faciliter la reconstruction après sinistre en écartant toute disposition d'urbanisme contraire. Si ce texte consacre désormais un principe fort, le droit de reconstruire, comme tout droit, connaît nécessairement certains obstacles. L'exigence d'un permis de construire autorisant au préalable la reconstruction atteste de la relativité du principe dont la portée reste tout de même encadrée (Chapitre II).

CHAPITRE I : LES CONDITIONS D'APPLICATION DE L'ARTICLE L.111-3 DU CODE DE L'URBANISME.

Pour que le droit de reconstruire introduit par l'article L.111-3 du code de l'urbanisme puisse être effectif, trois éléments relatifs au bâtiment doivent être réunis. Ces conditions sont nécessaires pour que le propriétaire invoque le bénéfice de ce texte. Elles constituent donc un préalable obligatoire. Tout d'abord le bâtiment doit avoir été détruit par un sinistre (Section I). En outre, la deuxième condition est sans doute la plus contraignante car elle consiste en un examen de la régularité de la construction. Cette exigence suppose un retour en arrière, à l'origine de la construction (Section II). Enfin il faut que le projet de reconstruction présenté par le pétitionnaire consiste en une reconstruction identique à celle détruite (Section III).

SECTION I. UN SINISTRE AYANT DETRUIT LE BÂTIMENT.

Pour relever de l'article L.111-3 du code de l'urbanisme, le bâtiment doit d'abord avoir été démoli par un sinistre. Il convient donc dans un premier temps de s'attarder sur la notion de sinistre. Puis, nous essayerons de déterminer si la date de réalisation du sinistre a une quelconque importance dans l'application de ce même article.

I. LA NOTION DE SINISTRE.

Une des conditions d'application de l'article L.111-3 du code de l'urbanisme réside dans la survenance d'un sinistre. Mais comment identifier un sinistre, puisque l'on cherche en vain sa définition dans le code de l'urbanisme ? Pour illustrer cette conception qui ressort essentiellement de la jurisprudence et de la doctrine, nous rapporterons quelques exemples donnés par le juge.

1. La définition du sinistre.

La difficulté tient au fait qu'aucune définition juridique du concept de sinistre n'est actuellement disponible. Le code de l'urbanisme appréhende la prévention des risques, mais il ne traite pas de la question du sinistre. En effet, le législateur n'a pas défini ce qu'il faut entendre par cette notion, peut-être pour permettre au juge de disposer d'une certaine marge de manœuvre et d'avoir sa propre acception du terme. Aussi étonnant que cela puisse paraître, même le code des assurances ne contient une quelconque définition. Cela n'est donc pas sans poser de difficulté notamment pour les professionnels du droit.

C'est la raison pour laquelle doctrine et jurisprudence ont dû apporter des éléments de réponse à cette carence. En effet, au regard des décisions rendues par la Haute juridiction administrative, nous pouvons déduire que l'article L. 111-3 du code de l'urbanisme ne produit ses effets que lorsque le fait qui a causé la destruction du bâtiment est le fruit d' « un évènement fortuit, que cet évènement soit accidentel (explosion, incendie etc.) ou la conséquence d'une catastrophe naturelle (tempête, inondation etc.) »¹². Le sinistre peut donc avoir pour origine un phénomène climatique, physique, il peut également s'agir d'un accident. Il doit donc être indépendant de la volonté du propriétaire du bâtiment. Rappelons en effet que l'article 207 de la loi SRU, codifié désormais à l'article L.111-3 du code de l'urbanisme, a été adopté pour permettre en premier lieu aux propriétaires de constructions détruites pas les tempêtes de décembre 1999, de reconstruire leurs bâtiments. Conformément à l'article premier de la loi du 13 juillet 1982 relative à l'indemnisation des victimes de catastrophes naturelles¹³, l'état de catastrophe naturelle est reconnu par arrêté interministériel.

Si le législateur s'est abstenu de donner une définition au concept de sinistre, la jurisprudence du Conseil d'Etat est actuellement particulièrement étoffée. Rapportons quelques uns de ces exemples.

¹² HOCREITERE Patrick, op. cit. Droit et ville 1997, n° 44, page 1999

¹³ Loi n° 82-600 du 13 juillet 1982, relative à l'indemnisation des victimes de catastrophes naturelles, consultable sur le site legifrance.gouv.fr

2. Les exemples jurisprudentiels.

Les tempêtes entrent bien sûr dans la catégorie des causes de sinistres. La Cour d'appel de Colmar, dans un arrêt rendu le 12 avril 2001 avait eu à se prononcer sur la reconstruction d'une dépendance faisant office de grange, détruite en juin 1998 à la suite d'une tempête¹⁴. Cette catégorie de sinistre ne nous étonne pas étant donné le contexte dans lequel cet article a été adopté.

De la même façon, un pétitionnaire a pu bénéficier de l'article L.111-3 du code de l'urbanisme pour reconstruire une bergerie détruite par la chute d'une branche d'arbre¹⁵, ou encore à la suite d'une inondation. Il peut également s'agir de dégâts causés par une avalanche¹⁶.

Nous remarquerons que le sinistre le plus récurrent demeure l'incendie. Dans de nombreux arrêts, le juge a eu à statuer sur des demandes de reconstruction de bâtiments détruits par de tels sinistres¹⁷.

En revanche, le fait de procéder volontairement à la démolition intégrale d'un édifice existant ne peut être considéré comme un sinistre. Le Conseil d'Etat a refusé d'inclure dans la catégorie des sinistres, les travaux de démolition totale d'un bâtiment pour lequel le propriétaire ne disposait que d'un permis de démolir partiel¹⁸. Il en est de même lorsque le

¹⁴ CA Colmar (ch. instruction), 12 avril 2001, Cne de Wolfisheim c/ Koegler et Rohfritch, RDI 2001, obs. SOLER-COUTEAUX Pierre, page 397

TA Bastia, 29 janvier 2004, Préfet de la Haute Corse c/ M. Fleury Stéphane, n° 030527, archives TA Bastia

¹⁵ TA Pau (2° ch.), 23 octobre 2003, M. Didier Seguet, n° 012170, BJDU 6/2003, obs. BONICHOT Jean-Claude, page 406

¹⁶ CE, 23 novembre 2005, Cne de Bagnères-de-Bigorre, n° 279721, Juris-Data, n° 2005-069336

¹⁷ CE, 30 décembre 2002, M. Boissard, n° 214850, BJDU 2/2003, concl. CHAUVAUD Didier, page 82

CE, 20 février 2002, M. Plan, n° 235725, BJDU3/2002, concl. MIGNON Emmanuelle
CAA Lyon, 7 juillet 1998, Griffet, n° 95LY00357, consultable sur le site legifrance.gouv.fr
CAA Nantes (2° ch.), 11 juin 1997, Epoux Riou, n° 95NT00526, consultable sur le site legifrance.gouv.fr

Cass. crim., 26 mai 1981, M. Cosme, n° 8094337, consultable sur le site legifrance.gouv.fr

CE, 20 juin 1969, sieur Pogorzalek, n° 71372, Rec. CE 1969, page 333

¹⁸ CE, 6 décembre 1991, M. Phan c/ Cne de Croissy-sur-Seine, n° 119153, D. 1993, jurisprudence n° 45, à propos d'un propriétaire ayant détruit totalement son bâtiment alors que le permis de démolir ne concernait qu'une partie de l'édifice. Il a par la suite demandé un permis portant sur la reconstruction de son bâtiment, permis qui lui a été refusé.

pétitionnaire détruit un bâtiment incendié et qu'il entend le reconstruire¹⁹. Enfin ne constitue pas un sinistre la démolition demandée par un constructeur. Dans un arrêt rendu en mars 2002 par la Cour administrative d'appel de Marseille²⁰, les travaux de mise en œuvre d'un projet autorisé par un permis de construire n'ont pas été adaptés à l'état du bâtiment existant. Ils ont déstabilisé une partie de l'édifice que le constructeur a donc voulu détruire en raison de motifs techniques et de sécurité. La démolition du bâtiment initial n'était donc liée à aucun sinistre étranger à la construction, mais résultait plutôt des travaux exécutés dans le cadre d'une autorisation accordée. De tels dégâts, s'ils conduisent à la démolition de l'ensemble du bâtiment, ne peuvent s'analyser comme un sinistre ouvrant droit à la reconstruction. Dans le même sens, lorsque la destruction est imputable au préposé du pétitionnaire, elle ne peut être regardée comme un sinistre. Un maire ne peut délivrer sur le fondement de l'article L.111-3 un permis de reconstruire un bâtiment qui n'existe plus du fait du préposé du pétitionnaire. A titre d'exemple, le Tribunal administratif de Strasbourg a eu à statuer sur une affaire similaire. A la suite d'un dégât des eaux causé par la destruction d'une canalisation par l'entrepreneur chargé de la rénovation d'un immeuble, l'inondation de la cave a porté une atteinte définitive aux murs porteurs de la construction, qu'il a ainsi fallu araser. Le juge administratif a considéré qu'une telle destruction ne pouvait être regardée comme un sinistre au sens de l'article L.111-3 du code de l'urbanisme²¹.

En outre, le bâtiment réduit à l'état de ruine est considéré comme juridiquement inexistant. Il est donc logique que le demandeur d'un permis de reconstruire un tel édifice ne puisse bénéficier des dispositions de l'article L.111-3 du code de l'urbanisme. En effet, la ruine d'un bâtiment n'est pas forcément la conséquence d'un sinistre, elle peut résulter de l'effet du temps²². Cette solution s'inscrit d'ailleurs dans la ligne de la jurisprudence

¹⁹ CE, 9 décembre 1994, Lesai, n° 126360, consultable sur le site legifrance.gouv.fr à propos d'un pétitionnaire n'ayant pu bénéficier de l'article L.111-3 du code de l'urbanisme car il avait volontairement détruit le bâtiment pour permettre sa reconstruction après un incendie.

²⁰ CAA Marseille, 21 mars 2002, Cne de Nîmes c/ Patrick Salivet, n° 98MA01738, BJDU 4/2002, page 308, à propos de travaux de mise en œuvre d'un projet autorisé par un permis de construire ayant déstabilisé une partie du bâtiment existant.

²¹ TA Strasbourg, 1^{er} juin 2004, M. François Wagner c/ Cne de Herrlisheim-près-Colmar, n° 0202228

²² CAA Marseille, 2 mars 2000, Valentini, n° 97MA01394, Constr-urb. décembre 2000, comm. n° 308 CORNILLE Patrice, page 22. Le Conseil d'Etat a refusé d'assimiler un bâtiment à ses vestiges. L'effet du temps sur un bâtiment n'est pas considéré comme sinistre au sens de l'article L.111-3 du code de l'urbanisme.

CE, 11 mai 1994, M. Jacques Minaldi, n° 129592, Rec. CE 1994, concl. LABETOULLE Daniel, page 127 à propos de la reconstruction d'un chalet totalement détruit dont il ne subsiste que les vestiges.

antérieure²³. Nous développerons ce point plus loin à propos de la différence entre reconstruction et réfection de bâtiments²⁴.

En revanche dans un arrêt récent rendu par la Haute juridiction administrative, le 5 mars 2003, il a été jugé qu'un attentat était bien constitutif d'un sinistre, bien que ce ne soit pas un évènement involontaire qui ne résulte pas d'un agissement de son propriétaire. Dans cet arrêt rendu célèbre, les consorts Lepoutre étaient propriétaires d'une maison d'habitation détruite par un attentat en 1994 dans la commune de Lecci (Corse-du-sud). En l'espèce, le commissaire du gouvernement Jacques-Henri Stahl avait rappelé qu'en droit des assurances, la destruction par attentat est naturellement qualifiée de sinistre²⁵. La fiscalité de l'urbanisme a d'ailleurs déjà eu une telle interprétation.

L'étude de la jurisprudence révèle donc l'interprétation relativement libérale qu'adopte le juge dans l'appréciation de la notion de sinistre. Aussi, toujours concernant ce point, une nouvelle question peut être posée : L'article L.111-3 concerne-t-il seulement les sinistres survenus postérieurement à son entrée en vigueur ?

II. L'INDIFFERENCE DE LA DATE DU SINISTRE.

L'article L.111-3 du code de l'urbanisme s'applique naturellement aux bâtiments édifiés avant l'entrée en vigueur de la loi SRU du 13 décembre 2000. Mais contrairement à l'ancien article L.332-1²⁶, il est indifférent à la date à laquelle le sinistre s'est produit. Cet article L.111-3 s'applique donc même si l'intervention du sinistre est antérieure à l'entrée en vigueur de ladite loi. Aucune condition de délai en ce qui concerne le dépôt de la demande de permis n'a été fixée par le texte. On ne peut en revanche avoir le même raisonnement

²³ CE, 17 avril 1994, Flaig, n° 94390, Juris-Data n° 042700. M. Flaig est propriétaire d'un terrain comportant une ruine. Il souhaitait transformer ces vestiges.

CE, 23 septembre 1988, Gastineau, n° 80457, Rec. CE 1988, page 1072, à propos d'une ancienne ferme en ruine dont la charpente, l'un de ses pignons et l'une de ses façades sont totalement détruits.

²⁴ V. Partie I, Chapitre I, Section II

²⁵ CE, 5 mars 2003, M. Nicolas Lepoutre et autres c/ ministre de l'équipement, des transports, de l'aménagement du territoire, du tourisme et de la mer, n° 252422, RFDA 2003, page 649

Dans le même sens : TA Bastia, 21 octobre 2005, Préfet de la Corse du sud c/ Cne de Bonifacio, n° 0500683, archives du TA Bastia

²⁶ Issu de la loi de finance rectificative n° 73-1128 du 21 décembre 1973. Pour pouvoir bénéficier de ses dispositions, cet article impose un délai de deux ans suivant la date du sinistre pour demander le permis de construire relatif à la reconstruction.

concernant les dispositions fiscales adoptées en matière de taxe locale d'équipement (TLE)²⁷. Dans une telle situation nous ne pouvons considérer que le bâtiment détruit est une ruine et non pas un bâtiment sinistré, en raison de l'ancienneté du sinistre. En effet, dans l'arrêt Lepoutre, il ressortait des pièces du dossier que le bâtiment détruit par un sinistre en 1994 n'avait pas été reconstruit plus tôt en raison des dispositions d'urbanisme applicables. Par conséquent, le moyen tiré de ce que l'état du bâtiment résulterait d'avantage de l'effet du temps que de l'attentat lui-même, conformément aux conclusions du commissaire du gouvernement, n'a pas été retenu. De surcroît, l'argument des auteurs du recours contre le permis de construire selon lequel l'article ne pourrait s'appliquer que pour les sinistres postérieurs à la loi SRU, en raison de la non rétroactivité des actes administratifs doit être écarté. En effet, en l'espèce, le permis de construire avait été demandé après l'entrée en vigueur de la loi. Le commissaire du gouvernement a même indiqué que « la loi permet simplement, sans disposer pour le passé, de tirer les conséquences pour l'avenir de situations passées. ». Dans cette affaire, le juge administratif a estimé qu'un délai de huit ans n'était pas excessif²⁸.

Dans un arrêt plus ancien du 6 juillet 1988, le Conseil d'Etat a estimé que les dispositions du POS de la commune autorisent la reconstruction des bâtiments détruits par un sinistre, et ce, quelque soit la date de réalisation du sinistre. Dans cet arrêt, le sinistre consistait en un raz-de-marée remontant à 1940²⁹ ! En revanche, il ne faudrait pas confondre date du sinistre et date de la demande de permis de construire. Ainsi le requérant ne peut se prévaloir des dispositions de l'article L.111-3 du code de l'urbanisme lorsque le permis censé autoriser la reconstruction a été délivré avant l'entrée en vigueur de la loi SRU. Dans un arrêt rendu le 30 décembre 2002, le Conseil d'Etat est allé dans ce sens. M. Boissard avait obtenu le 6 décembre 1988 un permis de reconstruire un bâtiment destiné à l'élevage de bovins, bâtiment détruit par un incendie. Sa voisine défère alors le permis délivré à la censure du Tribunal administratif de Besançon, au motif qu'il est contraire aux dispositions de l'article 153-4 du règlement sanitaire départemental relatif à l'implantation de bâtiments renfermant

²⁷ Art. 1585. D-II, CGI : « L'assiette de la taxe (TLE) est constituée par la valeur de l'ensemble immobilier comprenant les terrains nécessaires à la construction et les bâtiments dont l'édification doit faire l'objet de l'autorisation de construire. Cette valeur est déterminée forfaitairement en appliquant à la surface de plancher développée hors œuvre une valeur au mètre carré selon la catégorie des immeubles. »

²⁸ CE, 5 mars 2003, M. Nicolas Lepoutre et autres c/ ministre de l'équipement, des transports, de l'aménagement du territoire, du tourisme et de la mer, n° 252422, RFDA 2003, page 649

²⁹ CE, 6 juillet 1988, Couillaud et Cne de Beauvoir-sur-mer, n° 71799 et n° 72112, Revue des communes, juin 1989

des animaux (cet article impose une distance de cinquante mètres entre le bâtiment d'élevage et les immeubles habités, habituellement occupés par des tiers, les zones de loisirs, ou tout établissement recevant du public, à l'exception des installations de camping à la ferme). Ayant omis d'attaquer le permis de construire dans les délais, celle-ci intente une action en responsabilité devant la juridiction civile, laquelle sursoit à statuer en vertu de l'article L.480-13 du code de l'urbanisme, jusqu'à ce que le juge administratif se prononce sur la légalité de ce permis. Conformément aux conclusions du commissaire du gouvernement, le Conseil d'Etat a estimé que le permis était illégal et que le maire aurait dû refuser de le délivrer au regard de l'article précédemment mentionné. Le bénéficiaire du permis invoquait alors le bénéfice de l'article L.111-3 du code de l'urbanisme. Mais la Haute juridiction a rappelé que le permis avait été signé avant la date d'entrée en vigueur des dispositions de la loi SRU. Or, la loi n'est pas rétroactive³⁰. La légalité d'un permis doit s'apprécier au regard des règles d'urbanisme en vigueur à la date de la décision statuant sur sa demande. Et l'intervention de l'article 207 de la loi SRU n'a pas pour effet de régulariser le permis de construire. En revanche, notons que cet article ouvre une voie à un nouveau permis de régularisation. Le permis délivré le 6 décembre 1988 est bien illégal mais le pétitionnaire peut désormais demander un nouveau permis en invoquant le bénéfice de l'article L.111-3. Le règlement sanitaire départemental intervenu entre la délivrance du permis initial et la nouvelle demande de permis de reconstruire sera sans effet sur cette demande et ne pourra pas s'opposer au droit de reconstruire.

Le principe énoncé par l'article L.111-3 s'applique uniquement aux permis délivrés postérieurement à la date d'entrée en vigueur des dispositions de la loi SRU, et donc sans qu'y fasse obstacle le principe de la non rétroactivité. Mais la date du sinistre n'a aucune importance. Or, le document d'urbanisme, qu'il s'agisse d'un plan d'occupation des sols ou d'un plan local d'urbanisme, peut faire échec à cette règle en fixant un délai au-delà duquel la demande de permis de construire sur la base de l'article L.111-3 n'est plus possible³¹.

³⁰ CE, 30 décembre 2002, M. Boissard, n° 214850, BJDU 2/2003, concl. CHAUVAUD Didier, page 82

³¹ V. Partie II, Chapitre I, Section II, I.

SECTION II : UN BÂTIMENT RÉGULIÈREMENT ÉDIFIÉ.

L'article L.111-3 du code de l'urbanisme dispose que « la reconstruction d'un bâtiment détruit par un sinistre est autorisée [...] dès lors qu'il a été régulièrement édifié ». Malgré l'intervention de cet article, la reconstruction d'immeuble illégalement édifiés reste donc interdite. Cette condition de régularité n'est pas sans soulever des difficultés. Dans un premier temps, nous nous posons la question de savoir ce qu'il faut entendre par bâtiment régulièrement édifié, ce qui nous amènera à distinguer le bâtiment irrégulier du bâtiment non conforme aux dispositions d'urbanisme nouvelles. Puis nous nous attarderons sur le sort du bâtiment élevé sur la base d'un permis de construire illégal. Enfin nous aborderons la question de la prescription administrative, qui actuellement est en pleine évolution.

I. LA DISTINCTION ENTRE BÂTIMENT IRRÉGULIER ET BÂTIMENT NON CONFORME.

Il est indispensable de procéder à cette distinction entre le bâtiment irrégulier et la construction devenue non conforme aux nouvelles règles d'urbanisme. Si le premier constitue une limite à l'application de l'article L.111-3, la seconde, qui n'est pas forcément illégale permettra au pétitionnaire de se prévaloir de la régularité de sa construction et bénéficiera du droit de reconstruire sous réserve de remplir les autres conditions posées par l'article.

L'illégalité d'une construction nous contraint à remonter à son origine alors que la conformité s'apprécie éventuellement au regard de l'évolution entre autre des normes d'urbanisme, d'environnement, de sécurité, qu'elles soient nationales ou locales.

1. Le bâtiment irrégulier.

L'arrêt Lepoutre a une portée considérable en la matière. Le Conseil d'Etat a pu juger qu'une construction est irrégulière lorsqu'elle a été édifiée sans autorisation (comprendons en l'absence de permis de construire ou en cas d'opposabilité à une déclaration de travaux), ou

bien qui n'a pas été régularisée³². Il n'en demeure pas moins que dans le cas où une construction a fait l'objet d'une régularisation, elle reste constitutive d'une infraction pénale susceptible d'être réprimée que la base de l'article L.480-4 du code de l'urbanisme. De la même façon, ne sont pas des bâtiments réguliers ceux dont l'autorisation a été annulée par le juge administratif ou retirée par l'Administration. Du fait de l'effet rétroactif des annulations pour excès de pouvoir, le permis de construire est censé n'avoir jamais existé et donc la construction aurait été alors édifiée sans permis (cependant il n'y pas d'infraction pénale dans ce cas, car ce serait méconnaître le principe selon lequel la réalité d'une infraction pénale s'apprécie en fonction des éléments de droit et de fait présents au moment de sa réalisation³³). D'ailleurs, dans un avis rendu le 13 décembre 1977, le Conseil d'Etat a eu la même interprétation³⁴. Cependant, même lorsque le permis devenu définitif est à l'abri de toute annulation contentieuse et de tout retrait, le constructeur ne peut se prévaloir d'une sécurité juridique totale. Quand une construction viole une règle de fond du droit de l'urbanisme et qu'un tiers subit un préjudice réel qui découle directement de cette violation, ce dernier a la possibilité de demander au juge civil la réparation de ce préjudice. L'article L 480-13 du code de l'urbanisme issu de la loi du 31 décembre 1976³⁵, dispose que « 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 constatée par la juridiction administrative. L'action en responsabilité civile se prescrit en pareil cas par cinq ans après achèvement des travaux. ». Cette action civile va donc permettre aux tiers de faire constater à titre préjudiciel par le juge administratif l'illégalité du permis de construire alors même qu'il est devenu définitif. Cette possibilité ouvre en quelques sortes un nouveau délai de recours. Cette action témoigne de l'insécurité juridique dans laquelle se trouve le constructeur.

Par ailleurs, un permis de construire obtenu par fraude ne crée aucun droit. Il est assimilé à l'absence de permis. La fraude consiste à user de stratagèmes destinés à éluder les règles légales et induire l'Administration en erreur sur la consistance des travaux envisagés³⁶.

³² CE, 5 mars 2003, M. Nicolas Lepoutre et autres c/ ministre de l'équipement, des transports, de l'aménagement du territoire, du tourisme et de la mer, n° 252422, AJDA 2003, n° 12, page 582

³³ Cass. crim., 15 février 1995, Association des Amis de Saint Palais-sur-mer, n°9480738, consultable sur le site legifrance.gouv.fr

³⁴ CE avis, 13 juillet 1977, n° 99301, Rec. CE page 337

³⁵ Loi n° 76-1285 du 31 décembre 1976, portant réforme de l'urbanisme, consultable sur le site legifrance.gouv.fr

³⁶ CE, 20 mai 1994, Masméjean et autres, n° 85114, consultable sur le site legifrance.gouv.fr

Dans cette hypothèse, l'autorité qui a délivré le permis pourra le retirer sans condition de délai. L'article L.111-3 du code de l'urbanisme n'aura aucune portée dans l'hypothèse d'une demande de reconstruction après sinistre d'un bâtiment édifié sur la base d'un permis de construire obtenu par la fraude.

Enfin est irrégulier l'édifice construit en violation des prescriptions du permis de construire ou de la déclaration de travaux déposée³⁷. La preuve du non respect de ces dispositions sera admise en cas de condamnation pénale pour ce motif ou bien en cas de refus de délivrance du certificat de conformité. Une telle mesure devrait donc donner un regain d'intérêt à cette catégorie de certificat. Mais sa légalité pourra être discutée à tout moment puisqu'il ne fait l'objet d'aucune mesure de publicité légalement organisée³⁸. Cependant des difficultés pourront apparaître lorsque l'Administration aura omis de statuer sur la déclaration d'achèvement des travaux (DAT) et que le propriétaire n'aura pas utilisé la procédure lui permettant d'obtenir un certificat de conformité tacite. Un tel certificat ne peut d'ailleurs être refusé pour violation d'une règle d'urbanisme lorsque les travaux sont en conformité avec le permis et cela même si la construction est en infraction avec d'autres règles dont il n'aurait pas été tenu compte dans le permis. Autrement dit le certificat de conformité est indépendant d'une éventuelle infraction aux règles d'urbanisme. L'absence de certificat est par ailleurs sans effet sur la légalité du permis, cette même illégalité est sans influence sur la délivrance du certificat de conformité³⁹.

Enfin, un bâtiment édifié à une époque où le permis de construire n'était pas exigible est assimilé à un bâtiment légal. C'est une ordonnance du 27 octobre 1945 qui a généralisé sur tout le territoire national l'obligation d'obtenir un permis de construire (la ville de Paris en revanche connaît le « permis de bâtir » depuis un décret du 28 mars 1852). Le problème est alors celui de la preuve du droit dont se prévaut le pétitionnaire du permis de reconstruire. Souvent, le propriétaire actuel ne sera pas en mesure de joindre à son dossier les autorisations qui ont pu être délivrées voilà plusieurs dizaines d'années. Dans l'hypothèse où l'autorité municipale a conservé ses archives, la difficulté semble disparaître. En revanche, si elles ont été détruites pour des raisons diverses, le demandeur se trouve dans une situation où il ne peut démontrer que sa demande est légitime. Dans ce dernier cas, le droit de reconstruire retrouve sa qualité d'attribut du droit de propriété. L'Administration en déduira la régularité du droit de construire.

³⁷ TA Bastia, 21 octobre 2005, Préfet de la Corse su sud c/ Cne de Bonifacio, n° 0500683, archives TA Bastia

³⁸ CE, 11 juin 1982, Plottet, n° 25839, Rec. CE 1982, page 217

³⁹ CE, 12 juin 1987, M. Philibert, n° 40166, consultable sur le site legifrance.gouv.fr

En somme, un bâtiment est régulier lorsqu'il a été édifié soit sur la base d'une autorisation légale, ou illégale et devenue définitive⁴⁰, soit lorsqu'il a fait l'objet d'une régularisation, soit lorsque sa construction est antérieure à l'institution des autorisations d'urbanisme. Toutefois, cette autorisation ne devra pas avoir été annulée, retirée ou obtenue par fraude. Il faut de surcroît que la construction soit conforme aux dispositions de l'autorisation d'urbanisme, comme de nombreuses réponses ministérielles l'ont souvent rappelé⁴¹.

2. Le bâtiment non conforme.

Un bâtiment qui ne revêt pas la condition de régularité que nous venons de développer ne pourra pas bénéficier du droit de reconstruire de l'article L.111-3 du code de l'urbanisme. En revanche toute la portée de ce principe se déploie pour les constructions régulières qui sont devenues non conformes aux règles d'urbanisme nouvelles. En effet, si le projet de reconstruction à l'identique n'était limité par aucune de ces dispositions, le permis de construire serait octroyé sans avoir recours à l'article L.111-3.

Un bâtiment non conforme n'est pas forcément irrégulier. Lorsqu'il a été construit sur la base d'un permis de construire définitif et dont il respecte les prescriptions, il est considéré comme régulier. Cependant, sa conformité aux règles d'urbanisme pourra être remise en question au cours de l'évolution de celles-ci. En effet, qu'elles soient nationales ou locales, ces règles sont toujours susceptibles de changer selon les choix du législateur ou de l'auteur des documents d'urbanisme locaux. Il peut s'agir par exemple de l'élaboration d'un document d'urbanisme qui impose de nouvelles prescriptions, d'un changement de zonage, d'une modification du coefficient d'occupation des sols etc. Ces évolutions peuvent avoir des incidences sur la conformité de la construction qui respectait les règles d'urbanisme avant qu'elles ne soient modifiées.

Les documents d'urbanisme sont concernés par le principe général de non rétroactivité résultant de l'arrêt *Journal l'Aurore* rendu par le Conseil d'Etat en 1958. Le plan local d'urbanisme régit les situations futures. Mais que se passe-t-il lorsqu'une demande de permis

⁴⁰ V. Partie I, chapitre I Section II, II.

⁴¹ Réponse ministérielle à la question n° 7447, JOAN Q 17 mars 2003, page 2040
Réponse ministérielle à la question n° 65052, JOAN Q 28 janvier 2002, page 472 etc.

de construire est déposée sur un immeuble existant ? Il a été jugé que la construction devenue irrégulière, suite aux modifications des règles d'urbanisme, ne peut être détruite. De plus, aucun travaux pour mettre le bâtiment en conformité avec les nouvelles règles ne peuvent être imposés (sauf législation sur l'hygiène publique). Dans l'hypothèse où le bâtiment a été régulièrement édifié, le propriétaire peut se prévaloir de l'article L.111-3 du code de l'urbanisme, nonobstant l'évolution des règles d'urbanisme et la non conformité de la construction à celle-ci. Dans l'hypothèse d'un sinistre ayant détruit un bâtiment, la jurisprudence Seckler⁴² ne peut pas trouver à s'appliquer. En effet, le maire ne pourra pas refuser le permis autorisant la reconstruction au motif que les travaux projetés ne rendent pas l'immeuble plus conforme aux nouvelles dispositions d'urbanisme, ou au motif qu'ils ne sont pas indifférents à ces mêmes dispositions. C'est d'ailleurs dans un objectif de sécurité juridique que le législateur a adopté cet article. Il a voulu permettre aux victimes de sinistre de reconstruire leurs édifices sans être bloqués par des règles d'urbanisme adoptées postérieurement à l'édification de leurs bâtiments initiaux. D'ailleurs, ce principe a été spécialement mis en place pour les propriétaires de bâtiments sinistrés devenus non conformes, et susceptibles d'être déboutés de leur demande de permis en raison des modifications intervenues notamment dans le plan local d'urbanisme.

3. La preuve de la régularité de la construction.

D'une façon générale, la question de la preuve est assez délicate à ce sujet. A qui incombe la charge de la preuve ? Est-ce le propriétaire qui doit apporter la preuve de la régularité de sa construction, ou bien est-ce l'Administration ou le tiers qui conteste cette régularité qui doit justifier ses allégations, le bâtiment bénéficiant alors d'une sorte de présomption de régularité ? En cas de contentieux avec l'Administration ou avec un tiers, nous pouvons d'abord penser que le bénéficiaire du permis de construire devra prouver que les conditions du droit dont il se prévaut sont remplies et notamment la condition de régularité de sa construction. Si le propriétaire dispose des documents nécessaires prouvant la régularité de l'édifice aucun problème ne se pose. En revanche, le pétitionnaire peut vouloir invoquer le bénéfice de l'article L.111-3 du code de l'urbanisme sans être en mesure de prouver que sa

⁴² CE, 27 mai 1988, Seckler, n°79530, Rec. CE 1988, page 223.

construction est régulière lorsque l'Administration, pour accorder le permis de reconstruire, le lui demandera. Les solutions jurisprudentielles sur ce point sont divergentes. Selon un arrêt rendu le 23 juillet 1993, concernant l'aménagement d'un auvent sur un bâtiment, la preuve incomberait au demandeur du nouveau permis. En l'espèce, les propriétaires n'avaient fourni aucun élément précis d'information sur le permis initial⁴³. Cette solution a même inspiré de nombreuses exigences des directions départementales de l'équipement. Cependant, cette difficulté se répétant, le Conseil d'Etat a déduit que les allégations du requérant devaient être tenues pour bien fondées. Il serait en effet fâcheux de mettre à la charge de l'administré l'obligation de prouver qu'il a raison, notamment lorsque le permis autorisant la reconstruction est contesté par un tiers. Il appartient à celui qui conteste la décision d'apporter suffisamment d'éléments justifiant le mal fondé de celle-ci. La preuve contraire de la régularité devra être produite par l'Administration lorsque celle-ci refuse de délivrer le permis de reconstruire au motif que le bâtiment n'a pas été régulièrement édifié. De son côté, le propriétaire du bâtiment sinistré apportera les éléments dont il dispose pour réfuter la thèse de la partie adverse, qu'il s'agisse de l'Administration ou d'un tiers. En somme, les règles de droit commun du contentieux administratif s'appliquent en ce sens que chacune des parties, en cas de contentieux, sera amenée à apporter des éléments de preuve.

II. L'IMPOSSIBILITE DE CONTESTER LE PERMIS INITIAL DEvenu DEFINITIF.

Dès le 6 avril 1992, le Conseil d'Etat a jugé qu'un permis illégal devenu définitif ne peut plus être annulé ou retiré⁴⁴ (Sous réserve de l'article L.480-13 issu de la loi n° 76-1285 du 31 décembre 1976 portant réforme de l'urbanisme, et modifié par l'article 10 de la loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement). Dans le célèbre arrêt Lepoutre, le requérant avait invoqué à l'appui de son recours le moyen reposant sur l'illégalité du permis de construire initialement obtenu. En l'espèce, les conjoints Lepoutre sont propriétaires d'une construction à usage d'habitation édifiée en vertu d'un permis délivré

⁴³ CE, 23 juillet 1993, M. et Mme. Marin, n° 118963, JO Sénat 18 mai 2000, page 2933

⁴⁴ CE, 6 avril 1992, Consorts Lazerges, n° 87168, JCP G 1993, n° 22128, note LIET-VEAUX Georges. Les droits que la société intéressée tient du permis de construire initial devenu définitif font obstacle à ce que les conjoints Lazerges puissent se prévaloir de la méconnaissance des dispositions du POS.

le 10 mars 1969. Cette construction a été détruite par un sinistre survenu en 1994. Ceux-ci déposent une demande de permis en vue de la reconstruction à l'identique du bâtiment. Le maire leur délivre cette autorisation le 17 septembre 2002. Le juge des référés pris alors une ordonnance suspendant l'exécution du permis. Il a estimé que l'urgence était constituée et que le moyen tiré de l'illégalité du permis de construire délivré en 1969 paraissait suffisamment douteux. En d'autres termes, le juge des référés a considéré que l'article L.111-3 du code de l'urbanisme n'autorise que la reconstruction à l'identique des bâtiments sinistrés ayant été antérieurement édifiés sur la base d'une autorisation légale. Le commissaire du gouvernement, suivi par le Conseil d'Etat avait fortement critiqué cette interprétation. Le permis de construire est une autorisation d'urbanisme présentant les caractéristiques d'un acte créateur de droit à portée individuelle. Dès lors qu'il est devenu définitif, c'est-à-dire lorsqu'il n'a fait l'objet ni d'un retrait ni d'une annulation, le permis de construire ne peut plus être remis en cause ni par l'Administration, ni par un tiers (sous réserve de l'article L.480-4 du code de l'urbanisme). Le bâtiment est considéré comme régulièrement édifié. Dans cette affaire, le juge a rappelé, en vertu de ce principe, qu'il est impossible de remettre en cause le permis de construire délivré le 17 septembre 2002 en se prévalant de ce que le permis délivré le 10 mars 1969 est illégal⁴⁵. Ce permis initial est devenu définitif. Les droits à construire qu'il a sanctionnés deviennent intangibles et ce même si son illégalité était bien effective. Autrement dit, il n'est pas possible d'invoquer avec succès l'illégalité du permis initial à l'occasion d'un recours exercé contre une autorisation délivrée en application de l'article L.111-3 du code de l'urbanisme (sauf dans l'hypothèse où le permis a été obtenu par fraude). Le législateur ne peut contrevenir à ces principes que de façon expresse. Selon les conclusions du commissaire du gouvernement Jacques-Henri Stahl, « le législateur ne peut, à notre avis, être regardé comme ayant entendu déroger à ces principes ». L'Administration doit respecter les droits acquis dès lors que les délais de retrait de la décision ou de recours devant le juge administratif sont expirés. Le bénéficiaire du permis dispose alors d'un droit incontestable opposable à tous.

Rappelons certaines règles en matière de retrait et d'annulation de permis. Comme tout acte administratif, une telle autorisation peut faire l'objet d'une annulation par le juge administratif. Aussi illégale soit-elle, l'autorisation d'urbanisme ne peut faire l'objet d'un recours contentieux que dans le délai de deux mois à compter de la plus tardive des deux dates que sont le premier jour suivant l'affichage régulier du permis de construire pendant

⁴⁵ CE, 5 mars 2003, M. Nicolas Lepoutre et autres c/ ministre de l'équipement, des transports, de l'aménagement du territoire, du tourisme et de la mer, n°252422, RFDA 2003, page 649

deux mois sur le terrain, et le premier jour suivant la publication en mairie de cette même autorisation.⁴⁶ Le permis peut être également retiré par l'Administration elle-même. L'arrêt Ternon⁴⁷ a opéré un découplage entre le délai de recours contre une décision individuelle explicite créatrice de droits et le délai de retrait de cette même autorisation, délai alors porté à quatre mois à compter de la prise de décision.. Passés ces deux délais, le permis de construire devient définitif, sous réserve de l'application de l'article L.480-13 du code de l'urbanisme⁴⁸. Ce délai de quatre mois concernait les décisions expresses. En revanche le retrait des autorisations d'urbanisme tacites restait régi par les dispositions de l'article 23 de la loi du 12 avril 2000⁴⁹. Cependant, dans le cadre de la discussion d'un amendement visant à ratifier l'ordonnance du 8 décembre 2005⁵⁰, le Sénat a adopté un sous-amendement complétant l'article L.424-5 du code de l'urbanisme. Dans un souci de simplification du droit, une harmonisation des délais de retrait s'avérait nécessaire. Désormais, « Le permis de construire, d'aménager ou de démolir, tacite ou explicite, ne peut être retiré que s'il est illégal et dans le délai de trois mois suivant la date de cette décision. Passé ce délai, le permis ne peut être retiré que sur demande explicite de son bénéficiaire »⁵¹. Rappelons toutefois que l'ordonnance précitée n'entrera en vigueur qu'à des dates fixées par décret en Conseil d'Etat et au plus tard le 1^{er} juillet 2007⁵².

Une réponse ministérielle a par ailleurs précisé qu'un « bâtiment régulièrement édifié s'entend d'un bâtiment qui a été édifié soit conformément à une autorisation d'urbanisme

⁴⁶ Art. R.490-7 du code de l'urbanisme

⁴⁷ L'arrêt Dame Cachet rendu en 1923 avait fixé le délai de retrait à deux mois. Cette jurisprudence a été confirmée en matière de retrait de permis de construire par l'arrêt Ville de Bagnaux rendu en 1966. Cependant l'arrêt Ternon rendu en 2001 (CE 26 octobre 2001, Ternon, n° 197018, Recueil 2001, page 497) porte ce délai à quatre mois à compter de la signature de l'acte et non plus à compter de la date d'affichage ou de publication.

⁴⁸ V. Partie I, Chapitre I, Section II, I

⁴⁹ Art. 23 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 : « Une décision implicite d'acceptation peut être retirée, pour illégalité par l'autorité administrative :

1°) pendant le délai de recours contentieux, lorsque des mesures d'information des tiers ont été mises en œuvre.

2°) pendant le délai de deux mois à compter de la date à laquelle est intervenue la décision, lorsque aucune mesure d'information des tiers n'a été mise en œuvre.

3°) pendant la durée de l'instance au cas où un recours contentieux a été formé.

⁵⁰ Ordonnance n° 2005-1527 du 8 décembre 2005 relative au permis de construire et autorisations d'urbanisme, JO. n° 286 du 9 décembre 2005, page 18997.

⁵¹ Article 6 de la loi n° 2006-872 portant engagement national pour le logement

⁵² Après l'entrée en vigueur de l'ordonnance n° 2005-1527 du 8 décembre 2005, le régime du retrait des permis de construire, d'aménager ou de démolir sera celui défini par le deuxième alinéa du nouvel article L.424-5 du code de l'urbanisme ; la décision de non opposition à la déclaration préalable ne pourra faire l'objet d'aucun retrait en vertu de l'article L.424-5 du même code ; enfin le régime du retrait des autres actes administratifs individuels créateurs de droit restera soumis aux principes actuels.

devenue définitive, soit avant l'institution des autorisations d'urbanisme »⁵³. En utilisant l'expression « autorisation d'urbanisme devenue définitive », cette réponse conforte l'idée selon laquelle le permis initial devenu définitif ne peut plus être contesté, pas même à l'occasion de la demande de reconstruction. Il serait d'ailleurs malvenu que le juge administratif apprécie la légalité d'un permis de construire ayant été délivré il y a longtemps, dans des circonstances de fait et de droit particulières et propres à cette période lointaine. Cette solution rassurante apportée par l'arrêt Lepoutre va dans le sens d'une meilleure sécurité juridique. Elle met le pétitionnaire à l'abri d'éventuelles contestations abusives de la part de toute personne ayant un intérêt à discuter la légalité de ce permis.

Cette jurisprudence selon laquelle il est impossible d'invoquer la légalité du permis antérieurement délivré à l'appui d'un recours dirigé contre un nouveau permis a eu de nombreuses applications. De telles conclusions ont déjà pu être regardées comme « sans objet et, par suite, irrecevables »⁵⁴. De la même façon, il a été jugé que « les moyens tirés de l'illégalité ou de la caducité du permis initial » sont inopérants⁵⁵.

Toutefois, peut se poser la question d'un sinistre détruisant une construction récente dont le permis initial fait l'objet d'un recours encore pendant au moment où l'autorisation de reconstruire à l'identique est délivrée sur la base de l'article L.111-3 du code de l'urbanisme. Or, nous savons que le recours pour excès de pouvoir n'a pas de caractère suspensif (à moins qu'il ait été demandé et obtenu). Le juge qui doit statuer sur la légalité du permis de reconstruire prendra en considération les éléments de droit et de fait présents au moment où la décision a été prise. En effet, la légalité d'une autorisation s'apprécie à la date à laquelle elle a été délivrée. Or, au moment où le maire octroie l'autorisation, le permis de construire initial existe bien. Et peut importe qu'il ait été légal ou non. C'est là tout le sens de l'arrêt Lepoutre. Considérer que l'Administration ne pouvait regarder la construction comme régulière, en raison du litige contre le permis initial remettrait en doute les principes énoncés par cet arrêt. La nouvelle construction est donc édiflée sur la base d'un permis de reconstruire qui lui est légal.

Cette solution apportée par l'arrêt Lepoutre n'a pas été dénuée de toute hésitation. Il est en effet difficile d'admettre qu'une construction soit régulière lorsqu'elle a été édiflée en violation des règles du plan d'occupation des sols, du plan local d'urbanisme, ou de la carte communale. En quelques sortes, le fait que, dans cette hypothèse le propriétaire de ce

⁵³ Réponse ministérielle à la question n° 7447, JOAN Q 17 mars 2003, page 2040

⁵⁴ CE, 29 décembre 1993, Mme Schwab, n° 120867, consultable sur le site legifrance.gouv.fr

⁵⁵ CAA Bordeaux, 15 mars 2001, M. et Mme. Cotreuil, n° 97BX02297, consultable sur le site legifrance.gouv.fr

bâtiment puisse bénéficier du droit de reconstruire, revient à perpétuer la violation des règles de fond. Mais l'article L.111-3 du code de l'urbanisme exige, et il ne faut pas confondre, une construction régulière et non un permis de construire initial légal (à moins que nous considérons que le permis devenu définitif, même s'il est entaché d'irrégularité devient légal, par l'effet du temps...) Pour renforcer cette appréciation, rappelons qu'il a été jugé que la conformité d'une construction s'apprécie non au regard des règles de fond mais au regard des seules prescriptions du permis de construire. L'irrégularité de ce permis ne peut être recherchée à l'occasion d'un recours exercé contre le certificat de conformité⁵⁶. Dans la mesure où la construction est conforme aux dispositions du permis de construire, le bénéficiaire a respecté ses obligations. Le droit de reconstruire après sinistre dépend donc du caractère définitif du permis initial et non de sa régularité. Le juge administratif a eu une interprétation extensive de la notion de construction régulièrement édifiée. Si le permis sur la base duquel une construction a été réalisée puis détruite par un sinistre ne peut être remis en cause lors de la demande de reconstruction, le bâtiment construit irrégulièrement ne pourra pas bénéficier de l'article L.111-3 du code de l'urbanisme et ce quelque soit la période qui a pu s'écouler entre la réalisation de la construction initiale et la demande de permis autorisant la reconstruction après sinistre. Du moins, jusqu'à une période récente, en matière administrative, aucune prescription extinctive n'était appliquée. Aujourd'hui nous pouvons relever une évolution à ce sujet.

III. L'ABSCENCE DE PRESCRIPTION ADMINISTRATIVE ?

Nous savons que pour bénéficier de la présomption du droit de reconstruire, le bâtiment doit avoir été régulièrement édifié. Cependant, nous pouvons nous poser la question de savoir si le propriétaire d'un bâtiment irrégulièrement édifié peut espérer prétendre au bénéfice de l'article L.111-3 du code de l'urbanisme dès lors qu'un certain temps s'est écoulé depuis l'achèvement de la construction. Autrement dit, existe-t-il une quelconque prescription administrative qui retirerait à la construction tout caractère irrégulier ? Si cette prescription existe, s'applique-t-elle au propriétaire qui souhaite reconstruire son bâtiment détruit par un sinistre ?

⁵⁶ CE, 9 février 1996, Cne de Coulanges-les-Nevers, n° 111966, Rec. CE 1996, page, 33

En matière correctionnelle ou civile, des prescriptions ont été mises en place pour permettre au propriétaire de ne plus être inquiété passé un certain délai. La prescription pénale est de trois ans à compter de l'achèvement des travaux, en cas de délit. La prescription civile est de dix ans ou cinq ans selon que le propriétaire dispose ou non d'une autorisation d'urbanisme. Ainsi, par exemple, une démolition sous astreinte ne peut être ordonnée à l'issue d'une période de trois ans après achèvement des travaux car le délai expiré a retiré aux faits poursuivis tout caractère délictueux⁵⁷.

En matière administrative, dans un premier temps, le gouvernement a laissé planer un doute. Une réponse ministérielle a dispensé les maires de dresser des procès verbaux pour les infractions couvertes par ce délai⁵⁸. Le Conseil d'Etat avait même jugé qu'en raison de l'expiration du délai de prescription de l'action publique, l'Administration ne pouvait prendre aucune initiative contre une construction terminée depuis plus de trois ans⁵⁹. Dans un autre sens, certaines réponses ministérielles prévoient la possibilité d'infliger des sanctions administratives et financières malgré l'expiration dudit délai⁶⁰. Si la faute tenant en la réalisation irrégulière d'une construction s'efface avec le temps pour le juge civil et le juge pénal, en droit de l'urbanisme, jusqu'à une période récente, il n'y avait pas de droit acquis en la matière, en ce sens qu'une construction réalisée sans permis ou non conforme au permis restait une construction illégale et ce quelque soit le délai qui avait pu s'écouler. Essayons de comprendre pourquoi la mise en place d'une prescription administrative s'est alors avérée nécessaire.

Une réponse ministérielle rendue en 1990 a précisé que si en cas de délit, l'action publique se prescrit par trois ans, « cette prescription ne concerne que la procédure pénale et ne dispense pas le maître d'ouvrage de chercher à régulariser sa situation au-delà du délai de prescription de l'action publique, afin de mettre la construction en conformité avec les règles et servitudes d'utilité publique qui lui sont applicables, des sanctions administratives et financières étant toujours susceptibles d'être encourues le cas échéant. »⁶¹. Jusqu'à présent, nous comprenons que l'Administration refuse d'autoriser la reconstruction d'un bâtiment qui est dépourvu de permis initial, qui est non conformes aux prescriptions du permis, ou encore dont le permis a été annulé ou retiré, car ce bâtiment n'a aucune existence juridique.

⁵⁷ Cass. crim., 15 novembre 1961, M. André Aumerle, n° 9001261, Bull. crim., n° 465

⁵⁸ Réponse ministérielle à la question n° 1363, JOAN Q 15 mai 1989, page 2258

⁵⁹ CE, 9 mai 1979, M. Louis Durand, n° 4353, Dr. Adm. 1979, n° 200

⁶⁰ Réponse ministérielle à la question n° 1521, JOAN Q 2 mai 1989, page 2040

Réponse ministérielle à la question n° 14108, JOAN Q 17 décembre 1990, page 5774

⁶¹ Réponse ministérielle à la question n° 11969, JO Sénat Q 2 mai 1991, page 933

Un sous amendement n° 1104 a été présenté par les sénateurs Dominique Braye et Patrick Gélard. Il proposait que le caractère illégal d'une construction ne soit plus opposable à son propriétaire au-delà d'un délai de quinze ans. Celui-ci dispose que « Peuvent être autorisés, sur les bâtiments existants, les travaux de réhabilitation ou d'extension nécessités par les normes de sécurité et de confort ainsi que la reconstruction en cas de sinistre, nonobstant toute disposition législative ou réglementaire restreignant le droit de reconstruire dans la zone où ils sont situés. Lorsque le bâtiment dont il s'agit a été édifié en violation des règles existantes à la date de sa construction et n'a pas fait l'objet d'un procès verbal dans le délai de six ans à dater de sa construction, l'illégalité de sa réalisation ne pourra plus être opposée à son propriétaire au-delà d'un délai de quinze ans lors d'une demande d'autorisation de travaux d'entretien ou d'amélioration ou encore de reconstruction après sinistre. »⁶². Cependant, cette proposition n'a pas été retenue. Cette fâcheuse position posait problème non seulement dans le cadre de l'application de l'article L.111-3 du code de l'urbanisme, dans la mesure où une construction irrégulière détruite par sinistre ne peut bénéficier de la présomption du droit de reconstruire, quelque soit le délai qui a pu s'écouler entre l'achèvement des travaux et le sinistre, mais également pour toute demande de travaux sur une construction existante. En effet, jusqu'à présent, la règle était la suivante : le demandeur d'un permis de construire doit au préalable vérifier si les travaux précédemment effectués sont bien réguliers. A la négative, le pétitionnaire devra demander un permis valant régularisation des travaux initiaux et autorisant les travaux projetés dans la demande⁶³. Notons une difficulté supplémentaire. Le service instructeur de la demande ne tiendra pas compte de la date à laquelle les travaux initiaux ont été réalisés. En effet, la demande sera appréciée en fonction des règles d'urbanisme nouvelles. Il ne s'agira aucunement de vérifier la légalité de ces travaux avec les règles d'urbanisme anciennes, c'est-à-dire en vigueur au moment où ils ont été effectués. Pour refermer cette parenthèse, précisons que dans cette hypothèse, la jurisprudence Seckler⁶⁴ s'applique.

Si en matière pénale le Traité de MM. Bouzat et Pinatel précise que la loi de l'oubli est « dans l'intérêt de la tranquillité sociale », dans le domaine administratif, en pratique l'existence de l'imprescriptibilité des situations irrégulières a pu avoir des conséquences

⁶² Sous amendement n° 1104, JO Sénat CR séance du 18 mai 2000, page 2933

⁶³ CE, 28 octobre 1987, Mme. Chapel c/ ministre de l'équipement, des transports, de l'aménagement du territoire, du tourisme et de la mer, n° 61223, Dr. Adm. 1987, n° 636. Le pétitionnaire avait édifié un auvent supporté par une terrasse et un mur de soutènement. Sa demande de permis de construire ne concernait que l'édification du auvent. Il aurait dû demander un permis pour l'ensemble de la construction.

⁶⁴ CE, 27 mai 1988, Seckler, n°79530, Rec. CE 1988, page 223

considérables sur la sécurité des transactions. La seule justification plausible à cette absence de prescription administrative pourrait tout au plus résider dans le fait que les règles administratives de construction sont d'ordre public. Par conséquent, leur violation était susceptible d'être sanctionnée à tout moment. En dépit des critiques doctrinales qu'elle a pu susciter, cette jurisprudence a été maintes fois confirmée⁶⁵. Quoiqu'il en soit, il était souhaitable que le vice initial d'une construction puisse être effacé par l'effet du temps par un alignement aux prescriptions offertes en matière d'action civile et de poursuite pénale. Aussi, l'ordonnance du 8 décembre 2005, relative au permis de construire et aux autorisations d'urbanisme⁶⁶, prévoit certaines mesures pour assurer la sécurité des actes d'urbanisme. Cette ordonnance a été prise sur le fondement de la loi du 9 décembre 2004 de simplification du droit⁶⁷. Son entrée en vigueur était cependant subordonnée à la publication du texte qui allait devenir la loi Engagement National pour le Logement (ENL) du 13 juillet 2006⁶⁸. L'ordonnance est ratifiée à l'article 6-I de la loi. Les dispositions de cette loi modifient et complètent sur plusieurs points le code de l'urbanisme. Ces préoccupations ne sont pas nouvelles. En quelques sortes, elles sont à l'ordre du jour depuis que la loi du 15 janvier 1943 a entendu faire du permis de construire l'acte unique devant se substituer à tous les permis « qui étaient exigés par des lois ou des règlements antérieurs à la présente loi. » Une première réforme du permis de construire avait déjà été envisagée en 1996, mais avait été abandonnée. Cette ordonnance fait suite au rapport Pelletier relatif à la sécurité juridique des autorisations d'urbanisme qui a proposé « d'instaurer, par une disposition de nature nécessairement législative, le principe d'une prescription administrative au terme de laquelle passé un certain délai à compter de son achèvement, toute construction sera réputée régulière avec toutes les conséquences de droit »⁶⁹. Selon ce rapport, le délai serait fixé à dix ans. Cependant, cette prescription serait écartée lorsque la construction irrégulière présente un risque pour la sécurité des personnes, ou qu'elle a fait l'objet d'un ordre de démolition par le juge judiciaire. Cette idée a été reprise par l'article 9 de la loi ENL qui insère dans le code de l'urbanisme un

⁶⁵ CE, 29 juin 2005, Raitère, n° 267320, Constr-urb. octobre 2005, page 23. Le pétitionnaire est propriétaire d'un terrain sur lequel est édifié un garage qui n'a fait l'objet d'aucune autorisation préalable. Après lui avoir accordé un permis l'autorisant à améliorer cette construction, le maire l'a aussitôt retiré au motif que le bâtiment initial n'avait fait l'objet d'aucun permis de construire.

CE, 16 février 2000, Mendès, n° 167298, Juris-Data n° 2000-060119

CE, 9 juillet 1986, Mme. Thalamy, n° 51172, consultable sur le site legifrance.gouv.fr, à propos de la construction d'une terrasse construite sans permis sur un bâtiment lui-même non autorisé.

⁶⁶ Ordonnance n° 2005-1527 du 8 décembre 2005, BJDU, janvier 2006

⁶⁷ Loi de simplification du droit n° 2004-1343 du 9 décembre 2004 (articles 20 et 92)

⁶⁸ Loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement

⁶⁹ Rapport Pelletier, Propositions pour une meilleure sécurité juridique, janvier 2005, consultable sur le site equipement.gouv.fr

nouvel article L. 111-12 ainsi rédigé : « Lorsqu'une construction est achevée depuis plus de dix ans, le refus de permis de construire ou de déclaration de travaux ne peut être fondé sur l'irrégularité de la construction initiale au regard du droit de l'urbanisme ». En complément des prescriptions pénale et civile applicables, le législateur a instauré une prescription administrative des constructions irrégulièrement édifiées, soit sans autorisation, soit en non-conformité avec celle-ci. Par ce nouvel article, d'application immédiate, il est ainsi mis fin à la jurisprudence *Thalamy* du Conseil d'Etat du 9 juillet 1986⁷⁰ selon laquelle le maire ne pouvait légalement accorder un permis de construire portant uniquement sur un élément de construction nouveau prenant appui sur une partie d'un bâtiment construit sans autorisation. Cependant des exceptions sont prévues. Ce nouveau principe ne pourra pas s'appliquer lorsque la construction est de nature à exposer ses usagers ou des tiers à un risque de mort ou de blessures pouvant entraîner une mutilation ou une infirmité permanente ; lorsqu'une action en démolition a été engagée dans les conditions prévues par l'article L. 480-13 ; lorsque la construction est située dans un site classé ou dans un parc naturel ; lorsque la construction est sur le domaine public ; lorsqu'elle a été réalisée sans permis⁷¹ ; sur certaines zones des plans de prévention des risques naturels prévisibles. En dehors de ces exceptions, le propriétaire d'une construction irrégulière pourra procéder à la réalisation de travaux d'extension ou de modification sur celle-ci à condition d'une part de démontrer que la construction est achevée depuis plus de dix ans, d'autre part que les travaux envisagés sont réalisables au regard des règles d'urbanisme applicables. Qu'en est-il lorsque son bâtiment aura été détruit par un sinistre et qu'il souhaitera mettre en application l'article L.111-3 du code de l'urbanisme ? Le législateur a-t-il voulu que cette prescription s'applique même dans le cadre de l'article L.111-3 ? Lorsque nous lisons le nouvel article L.111-12 nous pouvons penser que oui. Cependant des observateurs ont déjà fait remarquer que la prescription administrative ne produira ses effets que dans la mesure où les travaux de modification, d'extension, et nous sommes en droit de le penser, de reconstruction envisagés sont réalisables au regard des règles d'urbanisme désormais applicables. Mais alors quelle serait la portée de l'article L.111-3 du code de l'urbanisme puisque tout son intérêt réside dans la neutralisation de ces règles nouvelles ?

Dans l'attente d'une éventuelle interprétation de cette nouvelle mesure par le juge administratif, nous pouvons tout de même envisager un élargissement du champ

⁷⁰ CE, 9 juillet 1986, *Thalamy*, n° 5117, consultable sur le site legifrance.gouv.fr

⁷¹ Sont ainsi visés les paillotes et bidonvilles.

d'application de cet article dont le bénéfice pourrait être invoqué à l'appui d'une demande de reconstruction d'un bâtiment irrégulier construit depuis plus de dix ans et détruit par un sinistre.

SECTION III : UN PROJET DE RECONSTRUCTION A L'IDENTIQUE.

L'article L.111-3 du code de l'urbanisme dispose que « la reconstruction à l'identique est autorisée [...] ». L'élément essentiel sur lequel doit porter le contrôle des services instructeurs est l'examen de l'identité de la construction. On retrouve ici le sens de l'exigence d'une demande de permis⁷². Le propriétaire désirant reconstruire son bâtiment détruit par un sinistre devra présenter un projet de reconstruction identique à l'édifice qui a été détruit. Cependant, certaines adaptations paraissent inévitables.

I. UNE OBLIGATION DE RECONSTRUCTION STRICTE.

Devant la destruction totale ou partielle de son immeuble, le propriétaire doit faire un choix. Il peut vouloir reconstruire à l'identique, reconstruire dans un volume ou un gabarit différent ou avec une destination différente, enfin il peut vouloir ne pas reconstruire. Dans ce dernier cas, l'article L.121-17 du code des assurances⁷³ l'oblige à remettre en état le terrain d'assiette. Dans la deuxième situation (projet de reconstruction différente), le propriétaire devra demander un permis de construire auquel seront applicables toutes les dispositions d'urbanisme intervenues entre le permis initial et la décision statuant sur la demande. Seule la

⁷² V. Partie I, Chapitre II, Section II

⁷³ « Sauf dans les cas visés par l'article L.121-16, les indemnités versées en réparation d'un dommage causé à un immeuble bâti doivent être utilisées pour la remise en état effective de cet immeuble ou pour la remise en état de son territoire d'assiette, d'une manière compatible avec l'environnement dudit immeuble.

Toute clause contraire dans le contrat d'assurance est nulle d'ordre public.

Un arrêté du maire prescrit les mesures de remise en état susmentionnées, dans le délai de deux mois suivant la notification du sinistre au maire par l'assureur ou l'assuré. » Cet article est issu de la loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement.

première hypothèse confère au propriétaire le privilège de l'article L.111-3 du code de l'urbanisme. Pour pouvoir se prévaloir du droit de reconstruire après sinistre, le pétitionnaire devra présenter un projet de reconstruction à l'identique, et ce, au sens stricte du terme. Des contestations relatives à la configuration exacte du bâtiment avant sa démolition peuvent s'élever. De cette façon, il appartient au pétitionnaire de produire le maximum d'éléments au service instructeur pour démontrer la légitimité de sa demande. Ces éléments peuvent notamment consister en des plans, des photographies, des témoignages, des informations cadastrales, ou tout autre moyen. Ce caractère « identique » s'appréciera au regard des éléments du dossier fourni par le pétitionnaire. A titre d'exemple, il a été jugé que la reconstruction accompagnée de l'adjonction d'un hangar qui n'existait pas avant le sinistre, ne peut être regardée comme une reconstruction à l'identique. Par ailleurs, un propriétaire autorisé par un permis de construire délivré le 7 août 2001 à rénover et étendre un bâtiment qui, avant l'entreprise des travaux, a été détruit par un sinistre, ne peut invoquer le bénéfice de l'article L.111-3 dès lors que le projet de reconstruction est identique à celui ayant fait l'objet de l'autorisation d'août 2001 intervenue avant la destruction du bâtiment existant. La demande de reconstruction aurait due être identique à la construction existante et non à celle projetée. En l'espèce le pétitionnaire envisageait la création de soixante mètres carrés de surface hors œuvre nette supplémentaires.⁷⁴ Le propriétaire du bâtiment pourra solliciter la délivrance d'un permis de construire mais ne pourra pas bénéficier des dispositions de l'article L.111-3 du code de l'urbanisme. Toujours dans le même sens, il a été jugé que n'est plus une simple terrasse plancher posée sur remblai et n'est pas édifié selon la même technique, un mur, érigé le long de la plage, devant permettre de protéger les piliers de soutènement contre l'action des flots⁷⁵. Plus récemment, la Cour administrative d'appel de Versailles a estimé que le propriétaire d'un terrain sur lequel un hangar de 140 mètres carrés a été détruit, ne peut se prévaloir du bénéfice de l'article L.111-3 lorsqu'il envisage de construire sur les mêmes lieux des boxes à chevaux de 317 mètres carrés⁷⁶. En 2003, M. Bouvard avait interrogé sur ce point le ministère de l'équipement. Il lui demandait notamment ce qu'il faut entendre par « reconstruction à l'identique ». Après avoir rappelé le principe du droit à la reconstruction le ministère a répondu que l'exigence de l'article L.111-3 du code de l'urbanisme doit s'entendre en une obligation de reconstruction stricte. « Il s'agit en fait

⁷⁴ TA Strasbourg, 1^{er} juin 2004, M. François Wagner c/ Cne de Herrlisheim-près-Colmar, n° 0202228

⁷⁵ TA Bastia, 29 janvier 2004, Préfet de la Haute Corse c/ M. Fleury Stéphane, n° 030527, archives TA Bastia

⁷⁶ CAA Versailles, 6 avril 2006, J. Jannez, n° 05VE00396, Constr-urb. septembre 2006, page 21, note CORNILLE Patrice

d'effacer les effets du sinistre en reconstruisant l'immeuble tel qu'il avait été initialement autorisé malgré les évolutions plus restrictives des règles d'urbanisme postérieures à son autorisation. Lorsque le projet est différent de la construction sinistrée, il n'y a pas lieu de faire application des dispositions de l'article L.111-3 qui visent à préserver des droits acquis et le projet sera apprécié compte tenu des règles d'urbanisme en vigueur lors de la reconstruction »⁷⁷. En outre, le juge a eu l'occasion de prendre en considération l'affectation même éventuelle du bâtiment. Dans un arrêt rendu en février 2006, le maire avait autorisé un projet de reconstruction au motif qu'il s'agissait d'un bâtiment agricole, conformément à son affectation précédente, ne pouvant être utilisé qu'en été (donc aucun risque d'atteinte à la sécurité des occupants du fait d'une avalanche ne pouvait être concevable). Le préfet doutait de la pertinence de cette appréciation. La cour lui a d'ailleurs donné raison en précisant que « la destination agricole ainsi attribuée au projet, et qui était de manière prépondérante celle du bâtiment détruit, n'exclut pas, compte tenu de la qualité des caractéristiques de la construction, une occupation limitée à usage d'habitation ; elle n'exclut pas en particulier une occupation à usage d'habitation en hiver dans le cadre notamment d'activités de loisir ; à cet égard, est sans portée la prescription contenue dans le permis prévoyant que la construction sera exclusivement à usage d'estive ; l'autorité chargée de délivrer une autorisation d'urbanisme doit, non seulement prendre en compte les possibilités d'occupation qu'induisent normalement les travaux projetés, et ne peut subordonner l'autorisation à des conditions d'utilisation dans le temps, une interdiction d'occupation au cours d'une période de l'année ne pouvant que résulter, le cas échéant, de mesures de police. »⁷⁸. Le maintien de l'affectation du bâtiment à reconstruire peut donc être pris en considération dans l'appréciation de la portée de l'article L.111-3 du code de l'urbanisme.

Nous pouvons relever que le ministère reste assez laconique sur la notion de « reconstruction à l'identique ». Cette réponse prompte est sans doute volontaire, le législateur n'accordant clairement le bénéfice de l'article L.111-3 du code de l'urbanisme qu'au projet purement et simplement identique. Cette interprétation de la loi ne semble pas laisser de marge de manœuvre au pétitionnaire, ce qui va tout à fait dans l'objectif de l'article, à savoir effacer les conséquences du sinistre sur le bâtiment mais seulement les effets du sinistre. Pour invoquer le bénéfice de l'article la reconstruction à l'identique implique un projet de même volume, même gabarit, même destination, et avec autant que possible, le

⁷⁷ Réponse ministérielle à la question n° 7447, JOAN Q 17 mars 2003, page 2040

⁷⁸ CAA Lyon, 2 février 2006, Préfet de la Savoie c/ Cne de Beauvoir-sur-Doron, n° 02LY02286, Constr-urb. Mai 2006, obs. CORNILLE Patrice, page 15

même aspect extérieur que la construction initiale. Mais n'existe-t-il pas malgré cette affirmation quelques nuances possibles voire même inévitables ?

II. LES ADAPTATIONS

Si le texte s'interprète comme exigeant une reconstruction strictement identique à la reconstruction initiale, qu'en est-il de la reconstruction « presque identique » ?

Si la reconstruction est sensiblement identique au bâtiment d'origine détruit pas le sinistre, il est quasiment impossible de reconstruire à l'identique notamment en ce qui concerne les matériaux, « à moins que le pétitionnaire apporte un soin archéologique pour retrouver exactement les mêmes techniques ou matériaux anciens, permettant de reproduire le même coloris des crépis, la même nuance des tuiles [...] »⁷⁹. En effet, en ce qui concerne l'architecture, les façades, la pente des toits, les matériaux utilisés, il faudra que l'Administration admette l'évolution des techniques et des modes de vie. A cet égard, le Conseil d'Etat a jugé en décembre 1993 que le permis de construire autorisant la reconstruction était légal dès lors que « la construction autorisée constitue, comme la précédente, un hangar agricole, qu'elle a les mêmes dimensions, la même implantation, qu'elle ne présente que des aménagements intérieurs et extérieurs mineurs et ne diffère que légèrement de la construction à laquelle elle se substitue »⁸⁰. Dans le même sens, il a été jugé que le projet de reconstruction est identique à la construction initiale dès lors qu'un local électrique, qui est à l'origine du sinistre ayant détruit l'immeuble, est situé à l'extérieur du bâtiment alors qu'il était à l'intérieur dans le bâtiment d'origine. En l'espèce la surface hors œuvre nette a été portée de 678 mètres carrés à 690 mètres carrés.⁸¹

Nous pouvons également proposer une application particulière de la jurisprudence Seckler⁸². Il serait en effet souhaitable que l'implantation ou encore le gabarit de l'immeuble à reconstruire puisse faire l'objet d'adaptations et de modifications légères dès lors qu'elles rendent la construction plus conforme aux règles d'urbanisme désormais inopposables en

⁷⁹ PERIGNON Sylvain, op. cit. Le nouvel ordre urbanistique, Les éditions du Cridon, 2004

⁸⁰ CE, 6 décembre 1993, Epoux Bohn, n° 103884, consultable sur le site legifrance.fr

⁸¹ TA Strasbourg, 30 novembre 2004, M. Raymond Schneider c/ Préfet du Bas-Rhin, n° 0300175

⁸² CE, 27 mai 1987, Seckler, n° 719530, Rec. CE 1987, page 223

vertu de l'article L.111-3 du code de l'urbanisme (« la reconstruction à l'identique est autorisée nonobstant toute disposition d'urbanisme contraire [...]).

Les règles de sécurité qui ne sont pas neutralisées par l'article L.111-3 du code de l'urbanisme⁸³, ne seront sans doute pas sans conséquence sur la qualité ou l'apparence du projet de reconstruction. Si le pétitionnaire lui-même ne prend pas en compte l'exigence de techniques ou de matériaux spéciaux pour des raisons de sécurité, l'Administration sera en droit⁸⁴ d'imposer pour les mêmes motifs des prescriptions spéciales, même si elles ont une incidence sur l'architecture du projet.

Il paraît nécessaire d'avoir une interprétation intelligente de ce texte : respecter le but proclamé tout en prenant acte des nécessaires évolutions. L'objectif n'est pas de rechercher une équivalence géométrique qui ne sera pas possible ou tout au moins non souhaitable. La vieille querelle de la lettre du texte contre son esprit trouve dans ce contexte pleinement à s'exprimer. Nous pouvons nous interroger sur l'importance des nuances et des prescriptions qui pourront être imposées tant il est vrai qu'à partir d'un certain stade, elles heurteront la notion même de « reconstruction à l'identique » seule autorisée par l'article L.111-3 du code de l'urbanisme. A supposer même la reconstruction possible du point de vue de la sécurité publique, et ce, grâce au respect des prescriptions spéciales, le permis de construire devra être refusé si la reconstruction ne peut être considérée comme faite à l'identique.

Les conditions d'application de l'article L.111-3, malgré la clarté de leur formulation, sont en définitive sujettes dans certains cas à controverse. Le sort du propriétaire d'un bâtiment sinistré dépend donc en grande partie de l'interprétation qu'en aura le juge administratif. Il semblerait que ce dernier soit relativement clément en ce qui concerne l'appréciation des conditions d'application de l'article. Tout au plus pourrions nous remarquer qu'il reste exigeant en ce qui concerne la condition de régularité du bâtiment.

⁸³ V. Partie II, chapitre II, Sections I et II

⁸⁴ Elle en a même le devoir.

CHAPITRE II : LA PORTEE DE L'ARTICLE L.111-3 DU CODE DE L'URBANISME

La présence de règles d'urbanisme contraires justifie l'utilisation même de l'article L.111-3 du code de l'urbanisme. En effet, si de telles dispositions d'urbanisme nouvelles qui s'opposent au projet de reconstruction n'existaient pas, le pétitionnaire se verrait de facto octroyer l'autorisation qu'il sollicite. L'intérêt de l'article réside dans la neutralisation de certaines normes. Par le biais de ce texte, le législateur a permis au propriétaire du bâtiment sinistré de reconstruire l'édifice sans que puissent lui être opposées des dispositions d'urbanisme contraires (Section I). Toutefois, si le juge, il est vrai, a une acception assez large de la notion de dispositions d'urbanisme, la portée de l'article L.111-3 du code de l'urbanisme est doré et déjà limitée car le texte ne dispense en aucun cas de l'obtention d'un permis de construire, préalable obligatoire constituant la première manifestation des limites au droit de reconstruire (Section II).

SECTION I : LA NEUTRALISATION DES DISPOSITIONS D'URBANISME CONTRAIRES.

Le législateur a entendu faciliter la reconstruction après sinistre pour mettre fin à une situation inique, en écartant de l'examen de la demande de permis de reconstruire les dispositions qui pourraient la contrarier. Mais quelles sont ces dispositions qui pourront être écartées ? L'enjeu de cette question est primordial lorsque l'on connaît le contenu des règles opposables au permis de construire. Il s'agit des dispositions d'urbanisme contraires. En donnant quelques éléments de réponse, on prend conscience de la difficulté à appréhender cette notion de disposition d'urbanisme, difficultés illustrées par les divergences doctrinales développées autour des solutions jurisprudentielles. Procéder à l'identification de ces dispositions d'urbanisme contraires, c'est définir l'étendue de l'effet neutralisateur de cet article. Autrement dit, on constate que le droit de reconstruire après sinistre consacré par ce texte a un champ d'application normatif délimité. Mais nous verrons également que le juge administratif s'est souvent montré particulièrement bienveillant, n'hésitant pas à qualifier de dispositions d'urbanisme un certain nombre de règles, même étrangères à l'urbanisme, de sorte que l'article L.111-3 du code de l'urbanisme ait la portée la plus large possible.

I. LES DIFFICULTES INHERENTES A LA DETERMINATION DES DISPOSITIONS D'URBANISME.

Si de nombreuses questions relatives à l'étendue du droit de reconstruire au regard des dispositions d'urbanisme se présentent par le biais de questions ministérielles ou de recours contentieux, c'est que des difficultés se posent quant à leur détermination. Ces règles étaient susceptibles de faire obstacle à la reconstruction. Mais désormais, l'article L.111-3 du code de l'urbanisme soustrait de l'instruction de la demande de reconstruction, « toute disposition d'urbanisme contraire ». Autrement dit, le texte a bien pour objectif de neutraliser ces dispositions. Comment définir cette notion ? Lorsqu'on prend connaissance de la jurisprudence en la matière, on comprend qu'elle ne va pas de soi. Nous allons tenter de déterminer ce qu'il faut entendre par dispositions d'urbanisme. Cette notion s'entend-elle exclusivement des règles d'utilisation et d'occupation des sols fixées en application du code de l'urbanisme ou recouvre-t-elle l'ensemble des normes opposables aux autorisations y compris celles issues de législations externes ?

Nous allons nous référer aux observations qui ont pu être émises au sujet des « dispositions d'urbanisme » visées par l'article L.600-2 du code de l'urbanisme. En effet un parallèle peut être fait entre cet article et celui qui nous intéresse, à savoir l'article L.111-3. Les dispositions d'urbanisme visent à assurer la mise en œuvre d'objectifs assignés à toute politique d'urbanisme. Ce sont donc des motifs d'urbanisme qui légitiment l'existence même des dispositions d'urbanisme. La notion peut être appréhendée de deux façons. Les commentateurs de la loi du 9 février 1994⁸⁵ de laquelle est issu l'article L.600-2 du code de l'urbanisme, auraient préconisé une interprétation stricte. Cette position est confortée par une circulaire d'application de la loi⁸⁶. Pourtant, certains, dont le juge administratif dans bien des cas, optent pour une conception large, voir même maximaliste. D'autres au contraire choisissent une conception beaucoup plus restrictive.

La première approche confère au droit de reconstruire un caractère presque absolu. L'article L.111-3 du code de l'urbanisme vise à assurer l'inopposabilité des dispositions

⁸⁵ Loi n° 94-112 du 9 février 1994 portant diverses dispositions en matière d'urbanisme et de construction

⁸⁶ Circulaire n° 94-38 du 22 mai 1994, relative à l'application de la loi du 9 février 1994

d'urbanisme de nature législative et à fortiori celles de nature réglementaire issues du code ou des documents d'urbanisme, qui pourraient faire obstacle au projet de reconstruction. Il reconnaît une sorte de présomption du droit de reconstruire, ce qui assure une meilleure sécurité juridique aux propriétaires de bâtiments sinistrés. Avant la loi SRU, les plans d'occupation des sols avaient la possibilité de régler la question de la reconstruction après sinistre en l'autorisant avec ou sans condition. Ils pouvaient également ne rien prévoir à ce sujet, auquel cas le propriétaire du bâtiment détruit par sinistre ne pouvait se prévaloir d'aucun droit à la reconstruction. Par ailleurs, et c'est là la différence avec le contexte actuel, le code de l'urbanisme ne contenait aucune disposition relative à la reconstruction. Aujourd'hui, nous observons un revirement de situation puisque le droit de reconstruire est un principe qui ne peut être mis en échec par des dispositions d'urbanisme contraires. Cette interprétation peut se justifier par la rédaction très précise de l'article. Attardons nous justement sur le texte de l'article L.111-3 du code de l'urbanisme. Il semble sans ambiguïté. Sa portée est plutôt générale. Par ailleurs, le texte prévoit lui-même une restriction au droit de reconstruire, illustrée par l'expression : « à moins que le plan local d'urbanisme ou la carte communale n'en dispose autrement [...] ». Il précise donc que seules les dispositions du document d'urbanisme peuvent faire obstacle au droit de reconstruire. Il semblerait donc qu'en dehors de cette restriction, tout de même assez conséquente, aucune autre limite ne puisse être apportée. Sous réserve de cette exception très clairement énoncée, le législateur n'a sans doute pas voulu en admettre d'autres. De surcroît, cette conception trouve un soutien fort dans la jurisprudence du Conseil d'Etat. Par un avis rendu le 12 juin 2002⁸⁷, il a défini ce qu'il fallait entendre par dispositions d'urbanisme au sens de l'article L.600-2 du code de l'urbanisme. Selon cet article, le pétitionnaire illégalement privé de son droit de construire ne peut se voir opposer un nouveau refus sur la base de dispositions d'urbanisme ultérieurement modifiées. L'adoption de cet article, comme celle de l'article L.111-3, est motivée par la volonté de renforcer la sécurité juridique. Jean-Claude Bonichot a pu approuver cet avis : « Le critère n'est pas tant la vocation générale du document de synthèse et d'arbitrage de l'acte en cause que son objet et ses effets directs. Dans la jurisprudence telle qu'elle se présente, il n'est pas tant tenu compte du but en vue duquel le document est institué, que de sa portée quant aux décisions qui doivent être prises sur son fondement. Dès lors que le document détermine si une autorisation d'occuper le sol doit ou non être délivrée dans la zone qu'il définit, il est un document d'urbanisme quelque soit, par ailleurs le but qu'il

⁸⁷ CE avis, 12 juin 2002, Préfet de la Charente-Maritime, n° 244634, Juris-Data n° 2002-063956

poursuit : organisation de l'espace, protection ou prévention contre les dangers. Le critère n'est donc pas, en tout état de cause, que le document ait ou non son fondement dans le code de l'urbanisme, ce qui, d'ailleurs, serait un critère bien formel, mais en quelques sortes, de manière renversée, qu'il puisse avoir pour effet d'interdire que soit délivrée une autorisation qui, elle a son fondement dans le code.»⁸⁸ Dans cet avis le Conseil d'Etat a eu une interprétation extensive de la notion de disposition d'urbanisme puisqu'il a même considéré qu'un plan de prévention des risques naturels prévisibles (PPRNP) en est un. Peut donc être considérée comme une disposition d'urbanisme, une norme qui trouve son fondement dans un autre code et notamment dans le code de l'environnement. En réalité, le juge administratif a estimé qu'une servitude d'utilité publique peut être une disposition d'urbanisme. Par conséquent, à fortiori, les règles qui figurent dans le code de l'urbanisme sont donc des dispositions d'urbanisme.

Cependant, cette déduction semble assez rapide. Elle paraît même contradictoire dans le sens où elle rejette la définition formelle d'une disposition d'urbanisme pour ensuite s'y rattacher. Or, le seul fait qu'une norme figure dans le code de l'urbanisme ne suffit pas à la qualifier de disposition d'urbanisme. On peut considérer que l'intitulé, le rattachement à tel ou tel corpus de règles ne définit pas une norme en tant que disposition d'urbanisme. Cet avis a été très critiqué par la doctrine. Pour certains auteurs, les servitudes d'utilité publique ne s'incorporent pas au sein de la catégorie des dispositions d'urbanisme et ne doivent pas, par conséquent, être neutralisées par l'article L.111-3 du code de l'urbanisme. Il est essentiel de ne pas opérer de confusion entre les dispositions d'urbanisme et les servitudes d'utilité publique comme a pu le faire remarquer paradoxalement le Conseil d'Etat dans l'avis de 2002⁸⁹. En effet, les garanties apportées par les unes et les autres de ces normes sont différentes⁹⁰. Une disposition d'urbanisme correspond à un motif d'urbanisme. Elle vise à assurer la mise en œuvre des axes développés dans toute politique d'urbanisme. Les servitudes d'utilité publique, elles, ont des objets hétéroclites, qui sont distincts de l'urbanisme. Si ces servitudes sont opposables aux demandes de permis de construire, il n'en demeure pas moins que la finalité principale de celles liées à la sécurité n'est pas de discipliner l'usage des sols, mais de protéger certains biens, espaces, activités, personnes, contre un risque déterminé. Les obstacles provenant de ces servitudes ne sont que la conséquence de leur régime de protection

⁸⁸ CE avis, 12 juin 2002, Préfet de la Charente-Maritime, n° 244634, obs. BONICHOT Jean-Claude, BJD 3/2002, page 220

⁸⁹ V. note de bas de page n° 87

⁹⁰ A titre d'exemple, le certificat d'urbanisme ne garantit pas le propriétaire contre l'établissement d'un PPRNP.

et non l'objectif initial de celles-ci. Les raisons de l'institution d'une servitude d'utilité publique et d'une disposition d'urbanisme sont donc bien distinctes. L'article L.111-3 du code de l'urbanisme écarte les dispositions d'urbanisme mais non les servitudes d'utilité publique. Ces dernières ne « participent pas à la réalisation d'objectifs généraux qui concernent tous les aménagements de l'espace »⁹¹. Ces règles sont issues de textes autres que le code de l'urbanisme, textes dont dépend leur régime juridique. Les auteurs qui défendent la conception restrictive de la notion de disposition d'urbanisme s'appuient également sur le contexte dans lequel l'article 207 de la loi SRU a été adopté. Il s'agissait alors à cette époque de faciliter la reconstruction à l'identique des bâtiments détruits par les tempêtes dévastatrices de décembre 1999. Il était donc question d'une situation assez exceptionnelle, ce qui nous incite à ne pas donner une portée trop générale à la notion de disposition d'urbanisme. De plus, le fait que les autorités locales puissent interdire la reconstruction après sinistre dans leur document d'urbanisme⁹² discrédite le caractère absolu que certains ont voulu conférer au droit de reconstruire. Il serait en effet inconcevable que l'Administration puisse par simple délibération du conseil municipal décider d'anéantir une règle supposée fondamentale. Ces considérations justifient une interprétation stricte du concept de disposition d'urbanisme. Mais il ne semble pas que le Conseil d'Etat ait adopté cette vision. Les exemples jurisprudentiels que nous allons développer en témoignent.

II. VERS UNE CONCEPTION MAXIMALISTE DE LA NOTION DE DISPOSITIONS D'URBANISME.

En droit commun, lorsque l'Administration doit instruire une demande de permis de construire elle doit confronter cette demande à un ensemble de règles parfois très contraignantes. Ces règles de fond applicables résultent du code de l'urbanisme et peuvent trouver leur fondement dans les règles générales d'urbanisme (articles L.111-1 et suivants du code de l'urbanisme)⁹³ pour les communes qui ne disposent pas de plan d'occupation des sols,

⁹¹ JACQUOT Henri, PRIET François, op. cit. Droit de l'urbanisme, Dalloz, 5^eédit., 2005, n° 125

⁹² V. Partie II, Chapitre I

⁹³ La règle de la constructibilité limitée de l'article L.111-1-2 du code de l'urbanisme s'applique aux communes dépourvues de document d'urbanisme à moins que le conseil municipal et le préfet aient conjointement défini les modalités d'application du RNU (MARNU, article L.111-1-3 du code de

de plan local d'urbanisme ou de document en tenant lieu (plan d'aménagement de zone – PAZ-, plan de sauvegarde et de mise en valeur –PSMV-, carte communale etc.). Ces règles peuvent également provenir du document d'urbanisme lui-même auquel se superposent souvent d'autres règles telles que les dispositions des articles dits d'ordre public du règlement national d'urbanisme (RNU), les dispositions des lois d'aménagement et d'urbanisme (LAU)⁹⁴ Etc. Ces règles de fond peuvent résulter également non plus du code de l'urbanisme mais de législations externes. Tel est le cas des servitudes d'utilité publique affectant l'utilisation des sols tels que le plan de prévention des risques naturels et technologiques (PPRNT), le plan de surface submersible (PSS), la réserve naturelle, le site classé, le site inscrit, la zone de protection du patrimoine architectural urbain et paysager (ZPPAUP) etc. Avant la loi SRU du 13 décembre 2000, toutes ces dispositions étaient opposables au projet de reconstruction à moins que le plan d'occupation des sols ne prévoie qu'une telle reconstruction à l'identique ou non était permise, avec ou sans condition. Par déduction, le propriétaire d'un bâtiment sinistré et situé sur le territoire d'une commune dépourvue de document d'urbanisme ne pouvait espérer aucun droit à la reconstruction. Désormais, et depuis la loi SRU, avec ou sans document d'urbanisme, la reconstruction après sinistre est un droit, droit qui n'a pas besoin pour être effectif d'être confirmé par un plan local d'urbanisme.

Nous allons ainsi donner quelques exemples issus de la jurisprudence ou de réponses ministérielles, exemples pour lesquelles des règles qui étaient susceptibles de faire obstacle au droit de reconstruire ont été écartées.

Rappelons dans un premier temps que les règles applicables au moment où le permis initial a été délivré, constituent bien des dispositions d'urbanisme au sens de l'article L.111-3 en ce sens que l'Administration n'aura pas à apprécier la demande de reconstruction au regard de ces règles. Par ailleurs, le permis initial ne pourra pas être contesté à l'occasion de la délivrance du permis autorisant la reconstruction⁹⁵

Les communes dépourvues de document d'urbanisme sont soumises aux règles générales d'urbanisme dans leur totalité à savoir le RNU (articles R.111-1 et suivants) et le

l'urbanisme). Aujourd'hui, les MARNU ont été remplacées par les cartes communales qui elles aussi permettent aux communes d'écarter le principe de constructibilité limitée, mais à la différence des MARNU, elles constituent de véritables documents d'urbanisme.

⁹⁴ loi n° 85-30 du 9 janvier 1985, relative au développement et à la protection de la montagne (Loi montagne), codifiée aux articles L.145-1 et suivants du code de l'urbanisme ; loi n° 86-2 du 3 janvier 1986, relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral (Loi littoral) codifiée aux articles L.146-1 et suivants du même code ; loi n° 85-696 du 11 juillet 1985, relative à l'urbanisme au voisinage des aérodromes (Loi aérodrome), codifiée aux articles L.147-1 et suivants du même code.

⁹⁵ Partie I, Chapitre I, Section II, II

principe de constructibilité limitée (article L.111-1-2 issu des lois décentralisatrices et repris par l'article 202-II de la loi SRU). Ces deux séries de dispositions étaient opposables à la reconstruction après sinistre. Si depuis la loi SRU, on peut penser que les servitudes administratives qui frappent le terrain d'assiette d'une destruction par sinistre font toujours obstacle à la reconstruction du bâtiment⁹⁶, l'article L.111-3 prend toute sa dimension lorsque l'article L.111-1-2 pourrait trouver à s'appliquer. Rappelons que le principe de la constructibilité ne s'applique qu'aux demandes de permis sollicitées sur le sol d'une commune non dotée d'un document d'urbanisme. Antérieurement à la loi SRU, et selon les exceptions prévues par l'article L.111-1-2, la reconstruction était limitée aux seules « constructions et installations nécessaires à des équipements collectifs, à l'exploitation agricole, à la mise en valeur des ressources naturelles et à la réalisation d'opération d'intérêt national. ». La reconstruction après sinistre d'un édifice implanté sur un terrain situé dans une des parties actuellement urbanisées (PAU) ne pouvait être admise que sous réserve de sa conformité aux dispositions du RNU et des servitudes d'utilité publique éventuellement applicables. Une demande de reconstruction pouvait donc être entravée par une multitude de règles (relatives à l'implantation des constructions, à leur desserte, à leur accès etc.) De plus, les bâtiments situés en dehors des parties actuellement urbanisées voyaient leur chance de reconstruction d'autant plus réduite, étant données les exceptions limitées prévues par le même article L.111-1-2. Le droit de reconstruire n'était effectif à cette époque que s'il était prévu dans le plan d'occupation des sols. Ces communes dépourvues de document d'urbanisme ne pouvaient rien faire pour faciliter la reconstruction après sinistre. Aujourd'hui, en vertu de l'article L.111-3 du code de l'urbanisme, un bâtiment revêtant les conditions nécessaires⁹⁷ pourra être reconstruit alors même qu'il est implanté en dehors de toute partie actuellement urbanisée. Peu importe que la commune soit dotée ou non d'un document d'urbanisme. Cette nouvelle possibilité s'explique par le revirement de situation opéré par l'article L.111-3. La reconstruction après sinistre n'est plus une exception prévue par le document d'urbanisme mais un principe auquel le document d'urbanisme peut toutefois déroger⁹⁸.

Madame la secrétaire d'Etat au logement avait pu préciser que l'article L.111-3 du code de l'urbanisme s'applique «alors même que les règles d'urbanisme d'un plan d'occupation des sols, devenu plan local d'urbanisme, ou d'une carte communale auraient

⁹⁶ V. Partie II, Chapitre II, Section I

⁹⁷ V. Partie I, Chapitre I

⁹⁸ V. Partie II, Chapitre I

évolué de manière plus restrictive qu'à la date à laquelle l'autorisation de construire initiale a été accordée.

Le fait qu'un document d'urbanisme rende une zone inconstructible ne suffit pas en soi à faire obstacle au droit de reconstruire à l'identique [...] »⁹⁹. Les dispositions du document d'urbanisme ne sont donc pas opposables à la demande de reconstruction après sinistre. Cette réponse ministérielle réserve toutefois les hypothèses où la sécurité publique est en cause¹⁰⁰. Le Conseil d'Etat avait déjà estimé que la circonstance que le bâtiment soit situé dans une zone inconstructible est indifférente aux possibilités de reconstruction¹⁰¹. Il pourrait par exemple s'agir d'une zone classée naturelle par le document d'urbanisme.

Plus spécifiquement, concernant l'inopposabilité des dispositions du document d'urbanisme, l'Administration ou, le cas échéant, le juge administratif pourra faire application de la règle du coefficient d'occupation des sols de fait (COS de fait). Le plan d'occupation des sols ou le plan local d'urbanisme peut prévoir une contrainte nouvelle en matière de surface hors œuvre nette (SHON) et ce, en instituant un nouveau coefficient d'occupation des sols. Celui-ci s'exprime par un rapport entre la surface hors œuvre nette et la superficie du terrain. Jusqu'à l'institution de l'article L.111-3 du code de l'urbanisme, un plan d'occupation des sols pouvait prévoir un système de prise en compte du « COS de fait », et ce, pour permettre la reconstruction à l'identique de bâtiments détruits par sinistre alors que les règles de densité avaient évolué défavorablement. Ces règles sont bien des dispositions d'urbanisme écartées par l'article L.111-3 du code de l'urbanisme. Actuellement, le document d'urbanisme n'a plus à prévoir un tel système pour permettre la reconstruction. L'Administration fera application de la règle du « COS de fait » alors même qu'elle n'est pas énoncée dans le plan local d'urbanisme ou dans le plan d'occupation des sols.

Restons dans le même registre, c'est-à-dire celui des règles de densité des constructions. Prenons l'hypothèse d'une parcelle supportant déjà une construction. Des terrains à bâtir ont été détachés de cette parcelle. La surface hors œuvre nette de cette construction existante a été déterminée en fonction du coefficient d'occupation des sols prévu par le document d'urbanisme communal. A l'époque où elle a été édifiée, la construction était donc légale car respectant les règles de densité prévues. Mais par la suite, du fait du détachement de terrains à bâtir, la superficie de la parcelle supportant la construction initiale a diminué.

⁹⁹ Réponse ministérielle à la question n° 65052, JOAN Q 28 janvier 2002, page 472

¹⁰⁰ V. Partie II, Chapitres I et II

¹⁰¹ CE, 6 juillet 1988, Couillaud et Cne de Beauvoir-sur-mer, n° 71799 et n° 72112, Revue des communes, juin 1989

S'agira-t-il d'une construction régulièrement édifiée alors qu'après son achèvement elle a été mise en état de violation des règles d'urbanisme du fait de son détachement ? En effet, la construction peut être devenue « surdensitaire ». Sa surface hors œuvre nette réelle est supérieure à la surface hors œuvre nette nouvellement autorisée. Le propriétaire pourra-t-il reconstruire son bâtiment dans les mêmes dimensions ? L'arrêt Sekler rendu le 27 mai 1987¹⁰² précise que « la circonstance qu'une construction existante n'est pas conforme à une ou plusieurs dispositions d'un plan d'occupation des sols approuvé ne s'oppose pas, en l'absence de dispositions de ce plan spécialement applicables à la modification des immeubles existants, à la délivrance ultérieure d'un permis de construire s'il s'agit de travaux qui, ou bien doivent rendre l'immeuble plus conforme aux dispositions réglementaires méconnues, ou bien sont étrangers à ces dispositions. ». Nous admettons certes que la reconstruction à l'identique n'est pas étrangère à ces dispositions et qu'elle n'aura pas pour effet de rendre la construction plus conforme aux règles d'urbanisme mais cet arrêt a été rendu en 1987, soit avant que la reconstruction après sinistre ait été proclamée par le législateur comme un principe. Ainsi, le juge pourra-t-il considérer que la construction a été édifiée en vertu d'un permis de construire et sans méconnaître celui-ci au moment de son édification. Par la suite, si une diminution de la superficie du terrain d'assiette de la construction s'est produite du fait du détachement de parcelle, celle-ci n'a aucune incidence sur la régularité de la construction. La régularité d'un bâtiment s'apprécie dès son origine et non en fonction des dispositions qui ont pu être adoptées par la suite¹⁰³. Si le juge choisissait l'option alternative (en considérant que la construction est irrégulière et donc ne peut bénéficier des dispositions de l'article L.111-3 du code de l'urbanisme), le législateur obtiendrait un résultat contraire à celui escompté. Dans cette situation, les propriétaires se priveraient de diviser leurs terrains pour éviter de supporter ce genre de désagrément. L'objectif de limitation de l'extension urbaine, tant défendu par le législateur, s'en trouverait compromis.

Concernant le classement de terrain en espace boisé classé, il n'est pas sans intérêt de s'attarder sur un jugement rendu le 14 mai 1996 par le Tribunal administratif de Versailles¹⁰⁴ à propos de l'article L.600-2 du code de l'urbanisme. Comme nous l'avons précisé précédemment, un parallèle peut être fait entre l'article L.111-3 et l'article L.600-2 qui dispose que « Lorsqu'un refus opposé à une demande d'autorisation d'occuper ou d'utiliser le sol ou une opposition à une déclaration de travaux régie par le présent code a fait l'objet d'une

¹⁰² CE, 27 mai 1987, Seckler, n° 719530, Rec. CE 1987, page 223

¹⁰³ V. Partie I, Chapitre I, Section II

¹⁰⁴ TA Versailles (3^e ch.), 14 mai 1996, M.Sanglier c/ Cne de Jouy-en-Josas, n° 96677, BJDU 4/1996, concl. DEMOUVEAUX Jean-Pierre

annulation juridictionnelle, la demande d'autorisation ou la déclaration confirmée par l'intéressé ne peut faire l'objet d'un nouveau refus ou être assortie de prescriptions spéciales sur le fondement de dispositions d'urbanisme intervenues postérieurement à la date d'intervention de la décision annulée [...] ». Les juges du fond ont pu préciser que le fait qu'un bâtiment sinistré soit implanté dans un site classé ne fait pas obstacle au droit de reconstruire¹⁰⁵. Comme pour l'article L.111-3 du code de l'urbanisme il s'agit d'écarter de la demande de permis de construire les dispositions d'urbanisme contraires. Dans cette décision, il a été jugé que le classement du terrain en espace boisé classé sur le fondement de l'article L.130-1 du code de l'urbanisme est une des « dispositions d'urbanisme » visées par l'article L.600-2. Cette disposition ne peut donc être opposée au pétitionnaire dès lors que l'adoption de ce classement est postérieure au refus annulé de permis. Le commissaire du gouvernement a estimé en premier lieu que le classement en espace boisé ne figure ni au chapitre 6 du livre premier du code de l'urbanisme, ni dans les annexes de l'article R.126-1 relatif aux servitudes d'utilité publique affectant l'utilisation des sols. En second lieu, les espaces boisés classés sont créés par le conseil municipal car ils participent à la politique d'aménagement et d'urbanisme de la commune. Enfin le juge administratif accorde un primat à cette fonction planificatrice lorsqu'il est amené à apprécier la légalité interne d'une décision de classement en espace boisé. Dans cette affaire, le juge a constaté qu'un tel classement constitue bien une règle d'urbanisme au sens de l'article L.600-2 du code de l'urbanisme et non une servitude d'utilité publique, servitude qui elle, ne sera pas écartée de l'instruction lors de la nouvelle demande de permis de construire. Nous pouvons très bien imaginer que le juge administratif adopte la même position au sens de l'article L.111-3. D'ailleurs pourquoi considérerait-il que le classement en espace boisé constitue une disposition d'urbanisme au sens de l'article L.600-2 et non au sens de l'article L.111-3 ? Car après tout y a-t-il une différence d'acception entre les dispositions d'urbanisme du premier article et celle du second ? Répondre par l'affirmative contribuerait à compliquer l'accès au droit et surtout retirerait à la décision sa crédibilité. Une dissociation de concept en fonction de la disposition d'urbanisme concernée ne serait pas la bienvenue.

Continuons à illustrer la conception extensive que le juge a pu s'approprier. Selon l'article L.642-2 du code du patrimoine, les dispositions réglementaires d'une zone de protection du patrimoine architectural urbain et paysager (ZPPAUP) constituent bien des servitudes d'utilité publique. Or, le Conseil d'Etat, dans un arrêt rendu en novembre 2005, a

¹⁰⁵ TA Pau (2^o ch.), 23 octobre 2003, M. Didier Seguetta, n° 012170, BJD 6/2003, obs. BONICHOT Jean-Claude page 406

estimé implicitement que bien que qualifiables de servitudes d'utilité publique, les dispositions d'une zone de protection du patrimoine architectural urbain et paysager n'en sont pas moins des dispositions d'urbanisme au sens de l'article L.111-3 du code de l'urbanisme. Ces documents ont pour objet principal de fixer des règles d'utilisation du sol opposables aux demandes d'autorisation d'urbanisme¹⁰⁶. Cet arrêt s'inscrit dans la logique avancée par l'avis Préfet de la Charente-Maritime relatif aux plans de prévention des risques naturels prévisibles (PPRNP). Par ailleurs, et toujours de façon similaire aux PPRNP, la ZPPAUP a été qualifiée de document d'urbanisme¹⁰⁷ au sens de l'article R.600-1 du code de l'urbanisme. Des dispositions qualifiées de document d'urbanisme sont nécessairement constitutives de dispositions d'urbanisme. Selon les termes de l'arrêt précité rendu en novembre 2005, les servitudes d'une ZPPAUP « ne peuvent, en tout état de cause, faire obstacle à une reconstruction à l'identique. ». Cet arrêt témoigne de la facilité avec laquelle le juge administratif pourra qualifier certaines servitudes d'utilité publique de dispositions d'urbanisme. Par une telle interprétation, le Conseil d'Etat étend autant que possible le champ d'application de l'article L.111-3 du code de l'urbanisme. Par ailleurs, il a été jugé que les schémas de mise en valeur de la mer sont bien des documents d'urbanisme¹⁰⁸, tout comme les plans d'exposition au bruit des aéroports¹⁰⁹.

Dans ses conclusions, d'ailleurs suivies par la Haute juridiction administrative, le commissaire du gouvernement Didier Chauvaud a estimé que l'article L.111-3 du code de l'urbanisme autorise la reconstruction à l'identique d'un bâtiment d'élevage, même située à une distance inférieure à celle prévue par un règlement sanitaire départemental. En l'espèce, la juridiction administrative avait été saisie à titre préjudiciel afin de se prononcer sur la légalité du permis de construire autorisant la reconstruction de cet édifice. Cette autorisation avait été délivrée avant l'adoption de la loi SRU. Par conséquent, le règlement sanitaire était encore opposable au projet de reconstruction à l'époque de la délivrance du permis de construire. Lors de l'instruction de la demande de permis autorisant la reconstruction, le maire ne pouvait ignorer les contraintes imposées par ce règlement. En revanche, la décision du Conseil d'Etat a été rendue en 2002 soit après l'entrée en vigueur des dispositions de la loi SRU. Si l'article L.111-3 du code de l'urbanisme ne peut s'appliquer à un permis de

¹⁰⁶ CE, 23 novembre 2005, Cne de Bagnères-en-Bigorre, req n° 279721, Juris-Data n° 2005-069336 ; BJD 2/2006, concl. DEVYS Christophe, page 92

¹⁰⁷ CAA Bordeaux, 21 juin 2001, Feneau, req n° 98BX01696, Constr-urb. 2002, comm. N° 224

¹⁰⁸ CE, 7 juillet 1997, Association Sauvegarde de l'étang des Mouettes (1ere espèce), n° 170406, Mme. Madaule (2°e espèce), n° 170375, BJD 5/1997, concl. BONICHOT Jean-Claude, page 315

¹⁰⁹ CE, 7 juillet 2000, Secrétaire d'Etat au logement, n° 200949, BJD 4/2000, concl. TOUVET Laurent, page 266

construire délivré avant son adoption, cette analyse du Conseil d'Etat offre aujourd'hui au propriétaire du bâtiment une possibilité de régularisation ultérieure.

Après l'entrée en vigueur des dispositions de l'article 207 de la loi SRU, des interrogations ont vu le jour à propos des demandes de reconstruction au sein des communes littorales. Un député a attiré l'attention sur la difficulté d'application de l'article L.111-3 du code de l'urbanisme dans ces communes. Elles sont soumises à de nombreuses limitations de construire en vertu de la loi du 3 janvier 1986¹¹⁰. Encore une fois, le ministère n'a pas hésité à rappeler le principe énoncé par l'article L.111-3 en adoptant une conception extensive de la notion de dispositions d'urbanisme. Selon lui, «Il n'est donc pas nécessaire de modifier la loi pour permettre la reconstruction à l'identique d'un bâtiment détruit par un sinistre dans une commune littoral.»¹¹¹. Cette réponse ministérielle reste tout de même très évasive. Nous nous attendions à des informations plus précises, notamment en ce qui concerne la règle de la constructibilité limitée sur la bande des cent mètres¹¹². Nous développerons ce point plus loin¹¹³. Cette réponse confirme la logique suivie par le Tribunal administratif de Pau dans sa décision du 23 octobre 2003¹¹⁴.

Nous voyons bien que le juge administratif assimile facilement une servitude d'utilité publique à une disposition d'urbanisme. Il assure sa mission conformément à la volonté du législateur, intervenu pour mettre un terme à l'insécurité juridique dans laquelle se trouvait le propriétaire d'un bâtiment détruit par un sinistre. Mais pourra-t-il en faire autant lorsque ces servitudes d'utilité publique auront pour finalité d'assurer la sécurité publique notamment des propriétaires. Qu'en est-il lorsque l'adoption de certaines normes n'est plus motivée par des raisons esthétiques, environnementales ou encore architecturales, mais pour des raisons de sécurité ?¹¹⁵

¹¹⁰ Loi n° 86-2 du 3 janvier 1986, relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral (Loi Littoral), consultable sur le site legifrance.gouv.fr

¹¹¹ Réponse ministérielle à la question n° 46685, JOAN Q 30 novembre 2004, page 9468

¹¹² Article L.146-4 du Code de l'urbanisme

¹¹³ V. Partie II, Chapitre II, Section II, I.

¹¹⁴ TA Pau (2°ch.), 23 octobre 2003, M.Didier Seguetta, n° 012170, BJDU 6/2003, obs. BONICHOT Jean-Claude, page 406

¹¹⁵ V. Partie II, Chapitre II

SECTION II: LE PERMIS DE CONSTRUIRE, UN PREALABLE OBLIGATOIRE

A UNE RECONSTRUCTION REGULIERE.

Malgré la formulation de l'article L.111-3 du code de l'urbanisme, la reconstruction d'un édifice détruit par un sinistre doit être autorisée par un permis de construire. Le propriétaire d'un tel bâtiment ne saurait se prévaloir d'un quelconque droit absolu à la reconstruction qui le dispenserait de toute autorisation. Si il désire en entreprendre la reconstruction, il devra solliciter et obtenir un permis de construire l'y autorisant. Par conséquent, si une autorisation d'urbanisme est nécessaire, c'est que l'Administration aura donc la possibilité de refuser de la délivrer. Autrement dit, l'obtention du permis de construire comme préalable obligatoire à une reconstruction régulière, matérialise le caractère limité du droit de reconstruire.

L'article L.111-3 ne dispense pas de l'exigence d'un permis de construire, mais encore faut-il qu'il s'agisse bien d'un projet de reconstruction et non de réfection. Tentons donc de définir le champ d'application du permis de construire dans l'hypothèse où le bâtiment a été détruit par un sinistre.

I. LES HESITATIONS JURISPRUDENTIELLES SUR LA NECESSITE D'UN PERMIS DE CONSTRUIRE.

Dans un arrêt rendu en 2001, juste après l'entrée en vigueur des dispositions de la loi SRU, la Cour d'appel de Colmar avait eu une interprétation des plus étonnante mais pour autant justifiée de l'article L.111-3 du code de l'urbanisme. En l'espèce, les défendeurs avaient reconstruit sans autorisation préalable une partie importante de leur ferme détruite par une tempête. Le maire leur avait enjoint de déposer une demande de permis de construire. Or, ceux-ci s'y étaient refusés en arguant de la dispense de permis que sous-entendait l'article. Après que le juge d'instruction ait fait droit aux défendeurs, le maire a saisi la chambre d'accusation de la Cour d'appel. Celle-ci rappelle que la reconstruction après sinistre requiert bien une demande d'autorisation. Cette application était d'ailleurs bien admise par les

juridictions judiciaires¹¹⁶ comme administratives¹¹⁷. Cependant, cette même Cour a considéré que désormais le nouvel article L.111-3 dispense de l'obtention d'un permis de construire en cas de reconstruction à l'identique d'un bâtiment détruit par un sinistre¹¹⁸. Il est vrai que l'article dispose que « La reconstruction à l'identique d'un bâtiment détruit par sinistre est autorisée [...] », mais cela signifie-t-il que le législateur ait voulu soustraire au pouvoir local tout contrôle sur la reconstruction ? La formulation est ambiguë. Selon que le justiciable porte son litige devant le juge administratif ou le juge judiciaire, garant du droit de propriété, la réponse pourrait diverger. Cette expression peut laisser augurer, en effet, que l'autorisation résulte de la loi elle-même, qu'elle est de droit. En l'absence de précision sur ce point lors des travaux préparatoires de la loi, il semblerait que le législateur ait voulu par le biais de l'article 207 de la loi SRU, introduire dans le code de l'urbanisme une nouvelle règle de fond destinée à faciliter la reconstruction après sinistre, sujet qui jusqu'ici n'était pas abordé dans le code. Il s'agit donc de délimiter les barrières de la reconstruction et non de les supprimer dans leur totalité, contrairement à ce que nous pourrions imaginer après une lecture rapide de l'article L.111-3 du code de l'urbanisme. D'ailleurs, cette disposition s'insère dans un chapitre du code consacré aux dispositions générales d'urbanisme c'est-à-dire aux règles de fond et non de forme. Le législateur n'a sans doute pas voulu modifier le champ d'application du permis de construire. Il ne s'agissait en aucun cas d'affecter les règles de forme qui s'imposent au propriétaire d'un bâtiment sinistré qui entend le reconstruire. Comme a pu le souligner M. Pierre Soler-Couteaux dans ses observations concernant l'arrêt rendu par la Cour d'appel de Colmar, si nous considérions que l'article L.111-3 dispense de toute demande de permis, « il faut alors relever que l'article L.111-1-2 du code de l'urbanisme use d'une formule analogue lorsqu'il dispose qu'en l'absence de plan local d'urbanisme ou de carte communale ou de tout document d'urbanisme en tenant lieu, seuls sont autorisés, en dehors des parties actuellement urbanisées certains travaux et constructions qu'il énumère. Est-ce dire que ceux-ci sont dispensés de permis de construire ? Il est permis d'en douter. »¹¹⁹

¹¹⁶ Cass. crim., 17 février 1989, Dannfald, n° 8791605, JCP N 1989, prat. n° 28, page 361 à propos de la construction d'une maison à l'emplacement d'une ruine. Ce sont des travaux de reconstruction qui restent soumis à permis de construire.

Cass. Crim., 11 octobre 1995, Cne de Viarmes, n° 9485413, BJDU 2/1996, page 150

¹¹⁷ CE 20 juin 1969, Pogorzalek, n° 71372, Rec. CE 1969, page 333 à propos de la reconstruction d'un dépôt de chiffon à partir de matériaux épargnés par le feu et de quelques matériaux nouveaux

¹¹⁸ CA Colmar (ch. instruction), 12 avril 2001, Cne de Wolfisheim c/ Koegler et Rohfritsch, n° RDI 2001, obs. SOLER-COUTEAUX Pierre, page 397

¹¹⁹ Idem.

L'arrêt Plan¹²⁰ rendu l'année suivante, cette fois ci par le juge administratif met un terme à ces incertitudes. A la suite d'un incendie, le défendeur, autorisé par une lettre du maire, avait mis en place une structure démontable de 50 mètres carrés pour lui permettre de poursuivre son activité de restaurateur. Par la suite, le nouveau maire prescrivait l'interruption des travaux¹²¹. A cette occasion, le juge administratif a pu préciser que « les dispositions de l'article L.111-3 du code de l'urbanisme dans leur rédaction issue de la loi du 13 décembre 2000 [...] n'ont pas pour objet ou pour effet de dispenser la personne désireuse d'édifier une construction de solliciter un permis de construire avant d'entreprendre les travaux. »¹²². Cette fois la solution est claire et sans ambiguïté.

Pourtant, en 2005, le député Jean-Louis Masson demandait notamment à M. le Ministre de l'équipement si l'application des dispositions de l'article L.111-3 oblige au dépôt d'un permis de construire. La réponse donnée était prévisible : « Cette disposition n'introduit pas une exception au régime général du champ d'application du permis de construire et les travaux de reconstruction doivent faire l'objet d'une autorisation d'urbanisme. »¹²³. La délivrance du permis initial autorisant la construction du bâtiment qui a été détruit par le sinistre a seulement pour effet de permettre au pétitionnaire de réaliser les travaux et constructions inclus dans la demande, et ce, dans le délai de validité du permis (sous réserve de prorogation) et dans les conditions fixées par celui-ci. Ce permis initial ne vaut autorisation que pour la construction initiale et non pour la reconstruction du bâtiment sinistré. Une telle reconstruction s'apparente à l'édification d'une nouvelle construction qui doit, par conséquent, être autorisée par un nouveau permis.

Par ailleurs, le permis est astreint à un certain formalisme sans lequel il n'aurait aucun intérêt. Au terme de l'article L.421-2 du code de l'urbanisme, « Le permis de construire est instruit et délivré dans les formes, conditions et délais déterminés par un décret en Conseil d'Etat [...] ». Toujours dans l'arrêt Plan, le juge administratif a pu rappeler ce formalisme auquel le pétitionnaire ne peut déroger. Le Conseil d'Etat n'a pas suivi le raisonnement adopté par le commissaire du gouvernement, Emmanuelle Mignon. Selon celle-ci, M. Plan a été autorisé à mettre en place sa structure démontable par une lettre du maire. Une autorisation a été demandée et c'était à l'Administration de la refuser et non au propriétaire du

¹²⁰ CE, 20 février 2002, Plan, req n° 235725, BJDU 3/2002, concl. MIGNON Emmanuelle, page 175
 Dans le même sens : CAA Lyon, 22 février 1996, Epoux Carlizza, Gaz. Pal. 1998, 1, pan. Dr. Adm. Page 25

¹²¹ L'article L.480-2 alinéa 2 du code de l'urbanisme oblige le maire à prononcer une telle interruption en cas de construction sans autorisation

¹²² Cf. note n° 110

¹²³ Réponse ministérielle à la question n° 15791, JO Sénat Q 28 avril 2005, page 1208

bâtiment sinistré de se questionner sur la légalité de cette autorisation¹²⁴. La solution retenue par le juge administratif s'inscrit dans la tradition jurisprudentielle. Par ailleurs dans l'hypothèse où le propriétaire revendique l'existence d'un permis de construire, le juge judiciaire lui aussi a la possibilité, en vertu de l'article 111-5 du code pénal, d'apprécier la valeur des documents produits. Au terme de cet article, « Les juridictions pénales sont compétentes pour interpréter les actes administratifs réglementaires et individuels et pour en apprécier la légalité lorsque de cet examen dépend la solution du procès pénal »¹²⁵. En outre, la demande d'autorisation en vue de la reconstruction d'un bâtiment détruit par un sinistre doit viser l'ensemble du bâtiment¹²⁶.

II. LA DISTINCTION ENTRE TRAVAUX DE RECONSTRUCTION ET TRAVAUX DE REFECTION.

La reconstruction du bâtiment détruit par un sinistre doit être autorisée par un permis de construire. Cependant, cette exigence ne vaut que dans la mesure où les travaux entrepris consistent bien en la reconstruction de l'édifice. Dans cette optique, il paraît nécessaire d'opérer une distinction entre travaux de reconstruction et travaux de réfection. Pour cela, les services instructeurs disposent d'indices mis en avant essentiellement par la jurisprudence et la doctrine.

1. L'intérêt de la distinction.

Il s'agit de déterminer si les travaux que le propriétaire de la construction sinistrée entend effectuer constituent des travaux de réfection d'une construction existante ou de reconstruction d'un bâtiment nouveau. Cette distinction est primordiale car les règles et

¹²⁴ CE, 20 février 2002, M. Plan, n° 235725, BJDU3/2002, concl. MIGNON Emmanuelle

¹²⁵ Cass. Crim, 15 octobre 2002, n° 0187640, consultable sur le site legifrance.gouv.fr. La lettre du maire autorisant la reconstruction d'un chalet et le transfert de cette autorisation aux nouveaux propriétaires ne constitue pas un permis de construire.

¹²⁶ CAA Marseille, 6 mai 2004, Cne de Saint-Chamas, n° 01MA00846, AJDA septembre 2004, act. Jurisprudentielle, page 1614, à propos d'un bâtiment détruit par un incendie. La propriétaire avait déposé une demande de permis de construire relative exclusivement à la couverture de la construction. Le Conseil d'Etat a rappelé que la demande devait porter sur l'ensemble du bâtiment dès lors qu'il s'agit bien d'une reconstruction intégrale ou presque

formalités applicables à l'une ou à l'autre de ces opérations sont plus ou moins contraignantes.

Le Conseil d'Etat a précisé le champ d'application du permis de construire et celui de la déclaration de travaux, dans l'arrêt *Casta*¹²⁷. Il donne les précisions nécessaires sur le champ d'application du permis de construire qui avait déjà été abordé l'année précédente mais de façon imprécise dans l'arrêt *Pontier* à propos de travaux de remise en état d'une toiture, de portes et de fenêtres ainsi que des travaux de restauration intérieure. En l'espèce ces travaux n'étaient pas soumis à permis de construire mais à une simple déclaration de travaux¹²⁸. Aujourd'hui, outre l'article L.421-1 du code de l'urbanisme selon lequel « quiconque désire entreprendre une construction à usage d'habitation ou non, même ne comportant pas de fondation, doit, au préalable, obtenir un permis de construire [...] », deux articles combinés, à savoir les articles L.422-1 et R.422-2 permettent au justiciable, le cas échéant au juge administratif, de déterminer les champs d'application respectifs du permis de construire et de la déclaration de travaux¹²⁹. Deux hypothèses peuvent nous intéresser. Dans un premier cas, les travaux peuvent consister en la remise en état ou la réfection d'une construction existante. Ces travaux sont soumis à déclaration de travaux. En revanche, rappelons que si l'immeuble est inscrit à l'inventaire supplémentaire des monuments historiques, en application des articles L.422-4 et R.422-2 dernier alinéa du code de l'urbanisme, même de simples travaux de réhabilitation demeurent soumis à l'exigence d'un permis de construire. Les travaux de reconstruction effectués sur les immeubles classés sont soumis, selon les cas à permis de construire ou à déclaration de travaux selon l'importance des travaux envisagés. A cet égard, en 1994, le commissaire du gouvernement avait estimé qu'en matière d'immeubles classés, les travaux y compris de reconstruction, visant à maintenir en l'état le bâtiment ne « justifient [...] pas le recours à la procédure complexe du permis de construire. ». Cependant, dans tous les cas (travaux soumis à permis de construire ou à déclaration de travaux), cette reconstruction devra être autorisée par un accord expresse (article R.421-38-3) ou tacite (article R.421-8) du ministre chargé de la culture ou de son délégué.

¹²⁷ CE, 4 février 1994, *Casta*, n° 133351, Rec. CE 1994, page 53

¹²⁸ CE, 9 juillet 1993, *Pontier*, n° 99755, consultable sur le site legifrance.gouv.fr

¹²⁹ Le principe est celui énoncé par l'article L.421-1 du code de l'urbanisme, toute construction est soumise à l'obtention préalable d'un permis de construire. Cependant ce même article prévoit à son quatrième alinéa, que certains travaux qui ne constituent pas des ouvrages ne sont soumis ni à permis de construire, ni à déclaration de travaux. Une liste non limitative est donnée par l'article R.421-1 du même code. En outre les articles L.422-1 et R.422-2 donne une liste exhaustive de travaux qui sont soumis à simple déclaration de travaux.

Deux réponses ministérielles notamment précisent que les travaux de réfection d'un bâtiment existant entrepris à la suite d'un incendie ne nécessitent pas de permis de construire dès lors qu'ils n'entraînent ni modification extérieure, ni création d'un niveau supplémentaire, ni changement de destination, et qu'ils ne sont pas accompagnés d'un accroissement de volume¹³⁰. Par la suite, la même solution a été appliquée par le Tribunal administratif de Nice en 1999¹³¹. Avant l'entrée en vigueur des dispositions de la loi SRU, il a été décidé que les travaux de remise en état, de réfection, les travaux confortatifs, ne pouvaient légalement être interdits dans le plan d'occupation des sols¹³². Nous pouvons légitimement penser que les nouveaux documents d'urbanisme ne pourront pareillement s'opposer à ce type de travaux puisque les travaux à opérer seront nécessairement des travaux de remise en état.

La deuxième hypothèse peut également se présenter. Les travaux à effectuer peuvent aussi consister en de véritables travaux de reconstruction totale ou partielle et non plus de simple réfection. Dans ce cas, ils seront soumis à l'obtention préalable d'un permis de construire. Il ne s'agit donc pas de réparer mais de reconstruire la même chose à la place du bâtiment détruit. Par conséquent, ce ne sont plus les travaux légers visés par l'article R.422-2 du code de l'urbanisme. Rappelons en outre que la loi dite urbanisme et habitat du 2 juillet 2003¹³³ a introduit un deuxième alinéa l'article L.111-3 du code de l'urbanisme selon lequel « Peut également être autorisée, sauf dispositions contraires dans des documents d'urbanisme et sous réserve des dispositions de l'article L.421-5, la restauration d'un bâtiment dont il reste l'essentiel des murs porteurs lorsque son intérêt architectural ou patrimonial en justifie le maintien et sous réserve de respecter les principales caractéristiques du bâtiment ». Cependant le droit de reconstruire une ruine présentant un tel intérêt est différent du droit de reconstruire un bâtiment détruit par un sinistre. En effet, dans l'hypothèse prévue par le second alinéa de cet article, la nécessité de reconstruire n'est pas liée aux conséquences d'un sinistre, et l'absence ou l'insuffisance d'équipements peut faire obstacle à la reconstruction (article L.421-5 du code de l'urbanisme).

¹³⁰ Réponse ministérielle à la question n° 5697, JOAN Q 8 novembre 1993, page 3934

Réponse ministérielle à la question n° 69, JOAN Q 1^{er} juillet 1993, page 1055

¹³¹ TA Nice, 1^{er} juillet 1999, M. et Mme. Jean-Luc Fery c/ Cne de Puget-Ville, n° 952527

¹³² CE, 30 septembre 1978, Martres c/ Cne de Mimizian

Réponse ministérielle à la question n° 65052, JOAN Q 29 janvier 1996, page 596

¹³³ Loi n° 2003-590 du 2 juillet 2003 relative à l'urbanisme et l'habitat (Loi UH), consultable sur le site legifrance.gouv.fr

2. Les éléments de la distinction.

Nous avons pris conscience de l'intérêt de la distinction entre travaux de reconstruction et travaux de réfection ou de remise en état. Désormais essayons de déterminer de quelle façon le juge estimera qu'il s'agit de travaux de reconstruction ou de réfection. Aux vues de l'état de la construction sinistrée, pouvons nous considérer qu'il y a encore bien un bâtiment ? Autrement dit, s'agit-il d'une simple réhabilitation d'un bâtiment existant, ou bien d'une reconstruction totale ou partielle d'un immeuble ? La distinction n'est pas toujours évidente.

Très tôt, la jurisprudence du Conseil d'Etat a établi une différence assez nette entre travaux de reconstruction, qui affectent la structure du bâtiment, et travaux de réfection, qui ne touchent pas à la structure et sont de moindre importance¹³⁴. D'ailleurs, le juge judiciaire procède de façon similaire. La Cour de cassation retient comme critère de distinction entre « rénovation légère » et « reconstruction », les éléments de structure de l'immeuble et les éléments indissociables de cette structure¹³⁵. Définir s'il s'agit de travaux de reconstruction ou de réfection revient à déterminer si le bâtiment est à l'état de ruine ou à l'état de vétusté. Pour cela, l'Administration tient compte de nombreux indices. Nous avons précisé qu'elle se fie à l'état de la structure de l'immeuble. Plus précisément, elle prendra en considération l'état de la toiture, de la charpente, des murs pignons, des façades, des ouvertures. En outre, l'inoccupation plus ou moins longue d'un bâtiment pendant un certain temps n'entre pas en ligne de compte. Citons encore pour exemple le cas d'un bâtiment dont la toiture, les poteaux qui la soutenaient et les sommets des trois murs porteurs ont été détruits¹³⁶, ou bien encore d'une maison d'habitation dont les façades et la toiture se sont écroulées¹³⁷. Il peut s'agir aussi d'un chalet entièrement détruit, dont il ne subsiste que les vestiges¹³⁸. En outre, il a été jugé que les travaux entrepris sur un dépôt de chiffons détruit par un incendie étaient bien des

¹³⁴ CE, 27 octobre 1978, Dame Deyon, n° 05244, Rec. CE 1978, page 408

CE, 29 décembre 1993, Société Fradim réalisations, n° 132123, consultable sur le site legifrance.gouv.fr

¹³⁵ Cass.crim. (3° ch. civ), 30 mars 1994, Mutuelles du Mans, n° 624P, consultable sur le site legifrance.gouv.fr

¹³⁶ Cass. crim., 26 mai 1981, M. Cosme, n° 8094337, Rec. CE 1981, page 157

CE, 25 novembre 1992, Perron, n° 104195, consultable sur le site legifrance.gouv.fr

¹³⁷ CE, 26 juin 1991, Société civile immobilière des Marais, n° 97330, consultable sur le site legifrance.gouv.fr

¹³⁸ CE, 11 mai 1994, M. Jacques Minaldi, n° 129592, Rec. CE 1994, concl. LABETOULLE Daniel, page 127

travaux de reconstruction alors même que le propriétaire avait utilisé les matériaux épargnés par le feu et seulement quelques matériaux neufs¹³⁹. L'Administration, soutenue par le juge, considère qu'il y a bien reconstruction lorsque les travaux affectent de manière notable le gros œuvre ou qu'ils rendent l'utilisation des locaux dangereuse ou impossible¹⁴⁰

Ainsi, lorsque la structure est détruite, il ne s'agit pas de réfection mais de reconstruction. L'Administration a pris l'habitude de distinguer un bâtiment existant de ses vestiges¹⁴¹ et s'est toujours refusée à assimiler les deux. Autrement dit, un bâtiment à l'état de ruine ne peut avoir une existence juridique. Par conséquent, tous les travaux effectués sur ces ruines, qui ont une existence matérielle mais non juridique¹⁴², sont assimilés à des travaux d'édification d'un bâtiment nouveau et donc l'obtention préalable d'un permis de construire est obligatoire. Dès lors que la construction est à l'état de ruine, nous ne pouvons plus considérer que le bâtiment existe toujours. Les travaux envisagés par le propriétaire d'un moulin à marée détruit par l'armée allemande à la fin de la seconde guerre mondiale ne peuvent être envisagés comme des travaux de remise en état dans la mesure où la superstructure en bois qui recouvrait l'édifice a disparu, la digue servant de support a été démantelée. Seules trois piles de quelques mètres avaient subsisté. Si le plan d'occupation des sols admet la remise en état des bâtiments existants, en l'espèce, le projet sus évoqué consistait en une reconstruction presque intégrale du bâtiment en ruine depuis plus de 50 ans¹⁴³. De surcroît, la question ne se posait pas en 1996 car l'article L.111-3 a été apporté par la loi SRU, mais aujourd'hui, nous pouvons nous demander si cette ruine n'est pas d'avantage la conséquence de l'effet du temps¹⁴⁴. Dans le même registre, les travaux effectués sur une ancienne maison d'habitation qui a perdu sa charpente, l'un de ses murs pignons et l'une de ses façades, alors même que la soue et l'étable étaient en meilleur état ne peuvent être regardés comme de simples travaux de remise en état¹⁴⁵. Un bâtiment délabré ne peut être

¹³⁹ CE, 20 juin 1969, sieur Pogorzalek, n° 71372, Rec. CE 1969, page 333

¹⁴⁰ CE, 29 juillet 1994, Brégamy, n° 138895, consultable sur le site legifrance.gouv.fr

¹⁴¹ CAA Marseille, 2 mars 2000, Valentini, n° 97MA011394, Constr-urb. Décembre 2000, comm n° 308 CORNILLE Patrice, page 22

CE, 17 avril 1992, Flaig, n° 94390, Juris-Data n°042700

¹⁴² CAA Nantes (2^och.), 11 mai 2004, M. et Mme. Dupont, n° 01NT02044, consultable sur le site legifrance.gouv.fr. Il s'agissait en l'espèce d'un affaissement généralisé de la toiture et de murs profondément lézardés.

¹⁴³ CAA Nantes, 2 mai 1996, Mme. Launardie de Ferrand Puginier, n° 94613, BJDU 4/1996, comm ISAÏA Henri, page 249 à propos d'un bâtiment détruit par l'armée allemande durant la seconde guerre mondiale.

¹⁴⁴ V. Partie I, Chapitre I, Section I, III

¹⁴⁵ CE, 23 septembre 1988, Mme. Gastineau, n° 80457, consultable sur le site legifrance.gouv.fr

envisagé comme une construction existante. Il en va de même pour une construction édifiée sur l'emprise des ruines d'un bâtiment¹⁴⁶.

Si l'endommagement du bâtiment est tel qu'il équivaut à sa disparition en tant que construction existante, les travaux réalisés sur celui-ci sont donc des travaux de reconstruction qui seront par conséquent soumis à permis de construire. En effet la reconstruction d'un bâtiment sinistré est assimilée à une construction nouvelle.

Une réponse ministérielle de 1999 a par ailleurs défini le champ d'application du permis selon l'importance des travaux consécutifs à un sinistre. Elle a précisé que la reconstruction à l'identique et au même lieu d'un bâtiment dont les seuls murs extérieurs n'ont pas été détruits relève du champ d'application du permis de construire, dès lors que les travaux envisagés concernent la structure de l'édifice, à savoir la reconstruction d'un mur pignon¹⁴⁷. Pour parler de reconstruction, il faut donc que le bâtiment soit suffisamment atteint, que sa fonction (habitation, abris d'animaux, locaux professionnels etc.) soit rendue impossible par les effets du sinistre. Cette réponse ministérielle a été précédée par l'arrêt Griffet rendu par la Cour administrative d'appel de Lyon¹⁴⁸. Dans cette affaire, le juge administratif a pu considérer que les travaux consistant à réinstaller une charpente et des fermetures sur une étable dont les seuls murs extérieurs ont été épargnés par l'incendie, sont des travaux de remise en état d'une construction existante. Ces travaux n'entraînent aucune création de surface supplémentaire. De plus, conformément à l'article R.422-2 du code de l'urbanisme il n'y a aucun changement de destination.

Il semblerait donc que, le ministère de l'équipement ait voulu étendre la notion de reconstruction et par la même le champ d'application du permis de construire. Cette acception plus large permet donc à l'Administration, malgré l'affirmation du droit de reconstruire, de conserver son pouvoir d'appréciation et de contrôler les travaux de reconstruction après sinistre. Car si un permis est nécessaire c'est que l'Administration pourra décider de refuser de le délivrer.

¹⁴⁶ CE, 15 mai 1995, Cne de Brain-sur-l'Authion c/ Epoux Retailiau et M. Morin, n° 132185, consultable sur le site legifrance.gouv.fr

CE, 17 février 1989, Dannfald, n° 8791605, JCP N 1989, part. n° 28, page 361

¹⁴⁷ Réponse ministérielle à la question n° 20264, JOAN Q 25 janvier 1999, page 494

¹⁴⁸ CAA Lyon, 7 juillet 1998, Griffet, n° 95LY00357, consultable sur le site legifrance.gouv.fr

L'article L.111-3 du code de l'urbanisme énonce un principe qui semble mettre un terme aux difficultés rencontrées par les propriétaires de bâtiments sinistrés en faisant du droit de reconstruire un principe désormais prévu dans le code de l'urbanisme. Cet article consacre une sorte de présomption du droit de reconstruire. Une première lecture de ce texte confèrerait donc au propriétaire un droit quasi absolu à la reconstruction. Dès lors que les conditions d'application de l'article sont satisfaites, le propriétaire ne devrait avoir aucune inquiétude quant à la possibilité de reconstruire son bâtiment sinistré. Pour qu'il puisse prétendre bénéficier des dispositions de l'article, le propriétaire doit vouloir reconstruire à l'identique (sous réserve de quelques adaptations) le bâtiment régulièrement édifié et détruit par un sinistre. L'article L.111-3 met donc fin à l'incertitude juridique qui hantait, dans le système antérieur tout propriétaire dont le bâtiment avait été détruit par un sinistre ou est susceptible d'être détruit par un sinistre. Mais si la demande de permis reste cependant nécessaire, autrement dit, si l'article L.111-3 du code de l'urbanisme ne dispense pas de l'exigence d'un permis de construire, nous pouvons en déduire que l'Administration pourra s'opposer à la délivrance d'une telle autorisation. Pour que le propriétaire puisse reconstruire son bâtiment, les conditions prévues par l'article L.111-3 sont nécessaires mais insuffisantes. La présomption du droit de reconstruire est en effet renversée par l'article lui-même qui prévoit une première dérogation à l'exercice de ce droit. La reconstruction à l'identique après sinistre est donc limitée dans son principe même. Mais au-delà de la lecture simple et littérale du texte, l'Administration pourra de surcroît faire échec au droit de reconstruire en fondant sa décision sur des normes qui restent opposables au projet de reconstruction. Par ces restrictions législatives et prétoriennes, la portée de l'article L.111-3 en est d'autant plus réduite. Le principe que ce texte énonce ne peut pas être appréhendé comme une panacée. Il ne saurait assurer pleinement une véritable sécurité juridique aux propriétaires.

**PARTIE II : LE CARACTERE RELATIF DU DROIT DE RECONSTRUIRE : LES
RESTRICTIONS A LA RECONSTRUCTION APRES SINISTRE.**

Malgré la formulation de l'article L.111-3 du code de l'urbanisme, il n'y a pas de droit acquis à la reconstruction. Au regard des différentes applications qui ont pu ou pourront être faites, nous ne devrions d'ailleurs pas parler de « droit à la reconstruction après sinistre » mais de plutôt de « possibilité de reconstruction après sinistre ». Cette expression, qui semble mieux refléter la réalité de la situation, est confortée par de multiples restrictions auxquelles elle pourra être confrontée, restrictions qui empêcheront ou limiteront la reconstruction à l'identique. Dans un premier temps, notons que l'article L.111-3 du code de l'urbanisme laisse aux autorités locales qui ont approuvé un plan local d'urbanisme ou une carte communale, la possibilité d'encadrer voire même de s'opposer par voie de mesures générales à la reconstruction à l'identique après sinistre (Chapitre I). Le seul fait que le conseil municipal puisse à travers son document d'urbanisme, déroger au principe énoncé par l'article comme une véritable garantie, confère à celui-ci un caractère éminemment supplétif. Une brèche est donc ouverte dans le dispositif par la loi elle-même, à tel point que nous pouvons nous interroger sur l'effectivité du principe dès lors que le planificateur local décide de réglementer la reconstruction après sinistre. Aussi fortes soient ces restrictions, elles sont néanmoins prévisibles car elles sont expressément énoncées par le texte lui-même. Mais en dehors des dérogations prévues par l'article, l'autorité locale pourra s'opposer à une demande de reconstruction par voie de mesures individuelles (Chapitre II). Si l'article L.111-3 du code de l'urbanisme écarte de l'appréciation de la demande de reconstruction toute « disposition d'urbanisme contraire », il reste encore possible d'y opposer certaines règles qui ne sont pas constitutives de dispositions d'urbanisme. Si le juge administratif qualifie comme telle même des règles qui sont issues de législations extérieures¹⁴⁹, il ne pourra pas pour autant occulter certains impératifs liés à la sécurité publique.

En effet, en l'absence de dispositions relatives à la reconstruction après sinistre dans le document d'urbanisme, l'autorité locale aura toujours la possibilité de faire référence à des normes qui, malgré l'affirmation du principe, restent encore opposables à une demande de permis de construire portant sur la reconstruction d'un bâtiment sinistré. Peut-être pourrions

¹⁴⁹ V. Partie I, Chapitre II, Section II

nous imaginer que ces règles soient d'ailleurs des dispositions d'urbanisme au sens de l'article L.111-3 du code de l'urbanisme et que malgré la formulation de l'article, elles s'appliquent tout de même. Bien évidemment, un tel raisonnement anéantirait en quelques sortes l'intérêt de la détermination des dispositions d'urbanisme. Mais n'oublions pas que désormais, la situation est renversée. Aussi doit-on raisonner en sens inverse et d'abord partir du principe qu'il existe un droit à la reconstruction et ce, nonobstant les dispositions d'urbanisme contraires. Toutefois, dans certains cas, pour diverses raisons, notamment relatives à la sécurité, des règles pourtant pour certaines qualifiées de dispositions d'urbanisme, resteront applicables. La délivrance du permis autorisant la reconstruction est de droit sauf dispositions contraires du document d'urbanisme ou pourrait-on rajouter risque pour la salubrité ou la sécurité publique. C'est dire si le juge a eu une interprétation prudente de l'article L.111-3 du code de l'urbanisme dès lors que des motifs de sécurité sont en cause. Mais cette interprétation ne va-t-elle pas dériver vers un moyen de faire trop souvent obstacle au droit de reconstruire après sinistre ?

CHAPITRE I : LA PRESOMPTION DU DROIT DE RECONSTRUIRE EXCLUE PAR VOIE REGLEMENTAIRE.

Ce premier obstacle au droit de reconstruire est prévu par le texte lui-même qui utilise l'expression « à moins que le plan local d'urbanisme ou la carte communale en dispose autrement [...] ». Il constitue donc une dérogation voulue par le législateur. Le document d'urbanisme peut encadrer de manière fine ou interdire la reconstruction en apportant les nuances utiles au principe « brutal » énoncé par l'article. En revanche, puisque le législateur a opéré un retournement de perspective par rapport à la situation tant connue des plans d'occupation des sols, il paraissait indispensable de préciser les modalités de cette restriction (Section I), dont l'étendue peut différer d'un document d'urbanisme à un autre (Section II).

SECTION I : LES MODALITES DE LA RESTRICTION.

Dès lors que le conseil municipal décide de restreindre ou d'interdire la reconstruction après sinistre, il devra le faire de façon expresse dans son document d'urbanisme. En outre, toute limitation à ce droit de reconstruire, droit qui désormais est devenu un principe, devra être fortement étayée. Ces modalités semblent être très contraignantes et susceptibles de dissuader l'autorité locale de restreindre la reconstruction, mais il n'en est rien. La loi SRU a-t-elle vraiment changé les choses ? Met-elle un terme à l'insécurité juridique qui découle cette fois-ci non plus des « dispositions d'urbanisme contraires »¹⁵⁰, mais des dispositions particulières à la reconstruction prévues dans le document d'urbanisme ?

I. UNE RESTRICTION EXPRESSE, PARFOIS IMPLICITE.

Avant la loi SRU, aucun droit de reconstruire n'était proclamé. Le code de l'urbanisme ne traitait même pas cette question. Cependant, le plan d'occupation des sols pouvait légalement prévoir que la reconstruction était autorisée dans telle ou telle zone. Mais il s'agissait alors à cette époque d'apporter un tempérament au principe selon lequel il

¹⁵⁰ V. Partie I, Chapitre II

n'existait pas de droit de reconstruire en cas de sinistre. Autrement dit, les chances de reconstruire un bâtiment sinistré étaient tributaires des possibilités offertes par le plan d'occupation des sols. La possibilité de reconstruire pouvait par ailleurs, en raison de certaines formulations du document d'urbanisme, être totalement anéantie. Jusqu'à la loi SRU, la reconstruction après sinistre était impossible si les dispositions d'urbanisme avaient évolué défavorablement, sauf dispositions locales contraires. Aujourd'hui, le contexte est renversé, l'interdiction de reconstruire étant une exception.

L'article L.111-3 du code de l'urbanisme laisse en revanche une option au conseil municipal. Celui-ci peut décider de s'abstenir de réglementer la reconstruction. Dans ce cas, le document d'urbanisme ne s'oppose pas à la reconstruction après sinistre et le droit de reconstruire peut s'exercer pleinement sous réserve des autres possibilités offertes aux autorités locales¹⁵¹. Dans un autre sens, il peut, pour diverses raisons que nous verrons par la suite, décider d'adopter des dispositions spécifiques à la reconstruction après sinistre. L'article R. 124-3 du code de l'urbanisme prévoit que les documents graphiques de la carte communale « délimitent, s'il y a lieu, les secteurs dans lesquels la reconstruction à l'identique d'un bâtiment détruit par sinistre n'est pas autorisée. ». De son côté, le plan local d'urbanisme peut définir dans l'article premier de son règlement « les occupations et utilisations du sol interdites » (article L.123-1 du code de l'urbanisme) et dans son deuxième article « les occupations et utilisations du sol soumises à conditions particulières ». Le plan d'occupation des sols peut contenir des restrictions au droit de reconstruire dans le titre premier de son règlement dit « Dispositions générales ». Elles sont alors applicables à l'ensemble du territoire communal. Mais rien ne l'empêche de n'édicter ce type de règles que pour certaines zones, voire certains articles du règlement de certaines zones. La restriction au droit de reconstruire par le document d'urbanisme est donc possible s'il y a convenance mais cette limitation reste encadrée.

Le document d'urbanisme n'a pas à « désigner individuellement les bâtiments visés par cette interdiction »¹⁵². Cette précision a toute son importance et elle se justifie pour une raison pratique simple. Postérieurement à l'adoption, à la révision ou à la modification d'un plan local d'urbanisme, des constructions nouvelles ont pu être édifiées. Celles-ci aussi peuvent être touchées par l'interdiction de reconstruire. Nous comprenons bien que le plan ne puisse être révisé chaque fois qu'un de ces bâtiments est construit. La restriction au droit de construire ne sera pas affectée à un ou plusieurs bâtiments mais à une ou plusieurs zones.

¹⁵¹ V. Partie II, Chapitre II

¹⁵² Réponse ministérielle à la question n° 65052, JOAN Q 28 janvier 2002, page 472

En outre l'autorité locale devra prévoir toute limitation au droit de reconstruire de manière expresse¹⁵³. Il est en effet indispensable que l'administré puisse comprendre quelle est l'étendue de ses droits. La limitation ne doit pas se déduire de formulations sujettes à controverses. Le Conseil d'Etat a pu d'ailleurs le rappeler dans un arrêt rendu le 23 novembre 2005¹⁵⁴. De plus le seul fait que le plan local d'urbanisme rende une zone inconstructible ne suffit pas à faire obstacle au droit de reconstruire. Cette affirmation n'est d'ailleurs pas récente puisque dès 1988, le Conseil d'Etat avait jugé que la reconstruction peut avoir lieu dans une zone où les constructions sont interdites¹⁵⁵. Par la suite, cette solution a été reprise par une réponse ministérielle de 2002¹⁵⁶. En réalité, le classement en zone inconstructible peut être considéré comme une disposition d'urbanisme au sens de l'article L.111-3 du code de l'urbanisme. Peu importe, par ailleurs que cette disposition ait été adoptée postérieurement à la construction initiale, ou ait été déjà en vigueur au moment où le permis de construire initial a été délivré. Cependant cette même réponse ministérielle précise que « Le fait qu'un document d'urbanisme rende une zone inconstructible ne suffit pas en soi à faire obstacle au droit de reconstruire à l'identique un bâtiment détruit par un sinistre, sauf si l'interdiction générale de construire est motivée par une atteinte grave à la sécurité publique. ». La deuxième partie de cette réponse ministérielle laisse donc toujours la possibilité à l'autorité locale de justifier un refus à la demande de reconstruction sur la base de « dispositions générales » mais qui se justifient par un motif de sécurité. La voie est largement ouverte. L'exigence d'une restriction expresse est donc atténuée. L'Administration peut donc interdire la reconstruction après sinistre soit en prévoyant expressément cette restriction, soit en rendant certaines parcelles inconstructibles pour des motifs de sécurité.

II. UNE JUSTIFICATION OBLIGATOIRE, PARFOIS LACONIQUE.

A la lecture de la réponse ministérielle précitée, deux hypothèses pour lesquelles la restriction au droit de reconstruire est apportée par le plan local d'urbanisme ou la carte

¹⁵³ Idem

Réponse ministérielle à la question n° 15791, JO Sénat Q 28 avril 2005, page 1208

Réponse ministérielle à la question n° 15791, JO Sénat Q 28 avril 2005, page 1208

¹⁵⁴ CE, 23 novembre 2005, Cne de Bagnères-en-Bigorre, n° 279721, Juris-Data n° 2005-069336

¹⁵⁵ CE, 6 juillet 1988, Couillaud et Cne de Beauvoir-sur-mer, n°71799 et n° 72112, Revue des communes, juin 1989

¹⁵⁶ Réponse ministérielle à la question n° 65052, JOAN Q 28 janvier 2002, page 472

communale doivent être distinguées. Soit le document d'urbanisme prévoit expressément que la reconstruction après sinistre est interdite ou réglementée, auquel cas le document devra fortement étayer son choix. Soit il ne contient pas une telle restriction mais prévoit des classements de terrains en zones inconstructibles pour des raisons de sécurité. Etudions successivement le contrôle exercé par le juge administratif sur les restrictions expresses apportées par le document d'urbanisme puis sur le classement des zones qui justifie la restriction.

Dans la première hypothèse, à savoir lorsque le document d'urbanisme restreint le droit de reconstruire, cette limitation devra être motivée. Cette obligation de justification s'explique par le revirement de situation développé dans l'introduction. En effet, désormais existe un droit de reconstruire analysé comme un principe auquel toute dérogation devra se justifier, sans quoi le texte perdait de son intérêt. L'Administration ne dispose pas en la matière d'un pouvoir discrétionnaire. L'article L.111-3 du code de l'urbanisme traduit une intention forte, une règle de fond que le conseil municipal ne pourra pas écarter à sa guise sous peine de vider l'article de tout son sens. Tout d'abord précisons que lorsqu'un plan d'occupation des sols approuvé avant l'entrée en vigueur des dispositions de la loi SRU interdisait la reconstruction des bâtiments détruits par un sinistre, notamment dans une zone ND, cette limitation produit encore ses effets sans qu'aucune nouvelle formalité ne soit imposée par l'article L.111-3¹⁵⁷. En outre, le pouvoir local qui décide de s'opposer à une telle reconstruction devra fonder sa position sur des critères locaux et non des règles générales. Dans son rapport de présentation, le document d'urbanisme devra faire état de considérations locales telles que la sécurité et la santé publiques, l'harmonie architecturale. Cependant, si des motifs de sécurité ou de salubrité justifient facilement une interdiction de reconstruire, souvent, la limitation est plus difficilement acceptable lorsqu'elle s'appuie sur des considérations esthétiques ou architecturales. Dans ce cas, la restriction devra être d'autant mieux motivée. Etant donné que le droit de reconstruire a valeur législative, et que le document d'urbanisme a lui, valeur réglementaire, en raison de la hiérarchie des normes, désormais l'Administration devra défendre ce droit, et si elle le restreint (elle en a la compétence exclusive), elle devra expliciter les raisons de son choix et démontrer que pour des motifs liés à la spécificité locale, il serait opportun de renverser cette hiérarchie des normes. C'est au niveau local que la situation s'apprécie le mieux et il appartient au planificateur local de décider ou non d'une telle restriction et surtout de défendre ses choix.

¹⁵⁷ Réponse ministérielle à la question n° 65052, JOAN Q 28 janvier 2002, page 472

En somme l'Administration devra exposer les circonstances locales qui justifient cette mesure de limitation au droit de reconstruire. Elle devra en outre démontrer que la restriction est adaptée et proportionnée. Le juge administratif accepte en effet que le principe affirmé par l'article L.111-3 soit limité sur une parcelle soumise à des risques industriels notamment, ou bien encore dans un espace pollué mettant en danger la sécurité des habitants.

Cependant, les raisons de la restriction peuvent s'avérer parfois très évasives. Tel a été le cas pour une limitation au droit de reconstruire dans « l'intérêt général de la planification d'urbanisme »¹⁵⁸. A quel niveau se situe l'intérêt général de la planification d'urbanisme ? Certes, cela dépendra de circonstances locales, mais cette notion plutôt vague laisse libre cours à l'interprétation des autorités locales. Un tel motif ne justifie pas en soi une limitation au principe de l'article L.111-3 du code de l'urbanisme. Le maire pourra donc, et cet arrêt en témoigne, facilement justifier une restriction en motivant ses choix par des considérations très générales. C'est la raison pour laquelle M. Le Guen a rappelé à l'occasion d'une question ministérielle que l'article L.111-3 « ne prévoit pas d'obligation de justifier les motifs par lesquels une carte communale ou un plan local d'urbanisme peut interdire de reconstruire. » Il a mis plus particulièrement l'accent sur les conséquences préjudiciables que les propriétaires supporteront, et ce, alors même que le texte a pour objectif de les protéger. A cette occasion il a proposé de compléter les dispositions de l'article L.111-3 « en précisant, d'une part, que la carte communale ou le plan local d'urbanisme ne pourra interdire la reconstruction à l'identique après sinistre que pour des motifs d'ordre public, dûment explicités et justifiés par des considérations spécifiquement locales ou par des risques de nature à mettre en danger la sécurité des occupants des bâtiments [...] »¹⁵⁹. Le ministre rappellera dans sa réponse que la motivation de la restriction est certes nécessaire, mais il ne donnera pour le moment aucune suite à la proposition de M. Le Guen.

Sous le régime des plans d'occupation des sols, le Conseil d'Etat n'exerçait, en cas de restriction à la reconstruction après sinistre, qu'un contrôle restreint. Il ne sanctionnait les dispositions du plan que si elles étaient entachées d'une erreur manifeste d'appréciation. Certains auteurs ont pu prévoir que le contrôle juridictionnel exercé sur les documents d'urbanisme qui limitent le droit de reconstruire sera désormais un contrôle complet. Dans un article rédigé à propos de l'avis du Conseil d'Etat rendu le 23 février 2005¹⁶⁰, Gabriel Vidalenc a affirmé que « les données du débat judiciaire sont bouleversées : désormais, toute

¹⁵⁸ CAA Bordeaux (5^o ch.), 21 novembre 2005, Mme Silvana Assier de Pompignan, n^o 02BX01600, concl. POUZOULET Philippe

¹⁵⁹ Question ministérielle n^o 87605, JOAN Q 7 mars 2006, page 2366

¹⁶⁰ CE avis, 23 février 2005, Mme. Hutin, n^o 271270, Rec. CE 2005 page 79

réglementation visant à restreindre le droit de reconstruire sur la fondement de l'article L.111-3 du code de l'urbanisme, sera soumise à un contrôle complet du juge et non plus au seul contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation [...] les considérations de fait devront être démontrées, l'interdiction justifiée et sa proportionnalité vérifiée.»¹⁶¹. Une observation similaire a pu être faite, dès 2003, dans les conclusions du commissaire du gouvernement M. Jean-Claude Bonichot, rendues sur l'arrêt Lepoutre¹⁶² : Les dispositions du document d'urbanisme qui limitent le droit de reconstruire feraient l'objet d'un contrôle de type bilan « coût-avantage ». Ce contrôle permettrait au juge administratif de vérifier que l'Administration a respecté une certaine proportionnalité entre les inconvénients en terme de droit de reconstruire et les avantages notamment en terme de sécurité publique. Bien que le contrôle juridictionnel se renforce, l'Administration pourra facilement justifier d'une telle opposition à la reconstruction notamment en présence d'un risque pour la sécurité ou la salubrité publique. Il est évident que le maire refusera tout permis de construire ou de reconstruire après sinistre sur une zone qui présente un risque naturel fort tel que des glissements de terrains importants, le phénomène ayant de plus de grandes chances de se réitérer. L'opposition prévue par le document d'urbanisme est donc tout à fait légitime car justifiée et proportionnée.

En réalité, cette évolution législative n'a rien changé au fait que le contrôle juridictionnel de la reconnaissance du droit de reconstruire par l'autorité compétente ne dépende que de son erreur manifeste d'appréciation, alors que son refus, lui, fait l'objet d'un contrôle normal.

Mais nous avons vu que le document d'urbanisme peut ne rien prévoir sur la reconstruction après sinistre. Dans ce cas, au regard de la précédente réponse ministérielle, nous pouvons penser qu'en l'absence de disposition expresse sur le sujet, il ne peut y avoir d'obstacle au droit de reconstruire après sinistre. Il n'en est rien. En effet, pour des raisons de sécurité, l'autorité locale peut classer certains terrains en zone inconstructible ou en zone dans laquelle la construction est soumise à certaines règles liées à la sécurité et prévenant tout accident. Nous avons vu que le document d'urbanisme doit prévoir expressément les restrictions au droit de reconstruire et que le classement d'un terrain en zone inconstructible ne s'oppose pas au principe énoncé par l'article L.111-3 du code de l'urbanisme. Cependant une réponse ministérielle a précisé que « Le fait qu'un document d'urbanisme rende une zone inconstructible ne suffit pas en soi à faire obstacle au droit de reconstruire à l'identique un bâtiment détruit par un sinistre, sauf si l'interdiction générale de construire est motivée par

¹⁶¹ VIDALENC Gabriel, op. cit. Defrénois n° 18/2005, article 38227, page 1377

¹⁶² BONICHOT Jean-Claude, BJD 1/2003, page 13

une atteinte grave à la sécurité publique. »¹⁶³. D'ailleurs, l'évolution du contrôle exercé par le juge administratif sur le classement des zones soumises à des dangers, encourage l'autorité administrative à prendre les mesures nécessaires en matière de prévention des risques naturels ou technologiques.

Rappelons tout d'abord qu'il a été jugé en 1983 notamment, que les dispositions d'un plan d'occupation des sols qui visent à consacrer la situation existante, en protégeant uniquement les intérêts de certains propriétaires et non à définir une politique d'utilisation et d'affectation des sols, sont sanctionnées sur la base de l'erreur manifeste d'appréciation¹⁶⁴. D'une façon générale, le classement des terrains en zones, plus communément appelé le zonage, ne fait l'objet que d'un contrôle minimum du juge. Celui-ci ne sanctionnera que les erreurs les plus grossières, notamment au regard des caractéristiques propres à chacune des zones prévues dans le code de l'urbanisme. Ce contrôle minimum ne s'arrête pas au zonage, il concerne aussi les servitudes édictées par le plan d'urbanisme. En effet, le juge administratif considère qu'une telle appréciation relève, pour reprendre l'expression des tribunaux administratifs, du « parti pris urbanistique dont le conseil municipal est le seul juge. ». Il laisse ainsi aux autorités locales une autonomie suffisante pour exprimer une politique de gestion de l'espace. La jurisprudence selon laquelle le Conseil d'Etat n'exerce qu'un contrôle restreint est d'ailleurs très ancienne¹⁶⁵. Le contrôle du juge en la matière est limité à l'erreur de droit, l'erreur de fait, l'erreur manifeste d'appréciation et le détournement de pouvoir. Finalement, le maire et son conseil municipal n'ont pas vraiment à se soucier des choix qu'ils ont pu opérer concernant le zonage. Pourtant, en 1997, la jurisprudence a pu évoluer dans un sens plus restrictif. Il s'agissait alors pour le juge administratif d'être plus sévère avec l'autorité locale en matière de classement de terrains soumis à des risques naturels. Dans un arrêt du 10 février 1997, le Conseil d'Etat a estimé, conformément aux conclusions du commissaire du gouvernement Laurent Touvet, que le contrôle du zonage d'un plan d'occupation des sols devait être un contrôle normal par rapport aux dispositions de l'article L.121-10 du code de l'urbanisme, article relatif à la prévention des risques naturels

¹⁶³ Réponse ministérielle à la question n° 65052, JOAN Q 28 janvier 2002, page 472

¹⁶⁴ TA Nice, 21 juillet 1983, Vuitton et autres, n° 1158283, inédit

¹⁶⁵ CE, 9 décembre 1970, Terras

CE, 5 mai 1975, Epoux Labory

CE, (Sect.) 23 mars 1979, Cne de Bouchemaine, n° 09860, GADU n° 11n note CHARLES Hubert

CE, 18 février 1994, Cne de Crosne, n° 108053, BJDU 3/1994, concl. BACHELIER Gilles, page

16

CE, 17 mars 1997, Cne de Pierre-Longue, n° 162075, BJDU 1/1998, concl. POUJADE Alain, page

21

prévisibles¹⁶⁶. Cependant, la même solution aurait pu être donnée sur le fondement de l'erreur manifeste d'appréciation. C'est d'ailleurs l'application qui a été faite par le Tribunal administratif de Nice le 25 septembre 1997¹⁶⁷. Cette décision s'inscrit d'ailleurs dans une tradition jurisprudentielle déjà bien amorcée¹⁶⁸. Par conséquent, en matière de prévention des risques naturels, nous nous trouvons en quelque sorte à la « croisée des chemins ». Pour autant, à la différence de M. Norbert Calderaro, ex commissaire du gouvernement près le Tribunal administratif de Nice, qui préconisait la mise en œuvre d'une loi d'aménagement et d'urbanisme pour assurer l'extension du contrôle du juge, le Conseil d'Etat aboutit à la même solution en puisant dans l'arsenal existant. Dans certains domaines sensibles comme la prévention des risques naturels, nous nous acheminons vers un élargissement substantiel du contrôle du juge administratif. Nous pouvons même imaginer comme le suggère Bernard Godbillon, qu'en matière de contrôle du zonage, certaines zones soient soumises à un contrôle restreint, ce qui traduit le libre arbitre des collectivités territoriales, d'autres sont soumises à un contrôle normal, ce qui traduit la prise en compte d'intérêts supérieurs.

Au regard de cette jurisprudence, l'Administration a donc intérêt à définir un zonage qui tienne compte des risques naturels voire même technologiques sous peine de voir son document d'urbanisme sanctionné par le juge administratif. Bien évidemment, en définissant des parcelles sur lesquelles il existe un réel danger qui compromet la sécurité publique, l'autorité administrative apportera la justification nécessaire au refus d'octroyer sur ces terrains un permis autorisant la reconstruction de bâtiments détruits par un sinistre. Ces règles ne sont pas spécifiques à la reconstruction après sinistre, mais elles s'appliquent également à cette situation. Le pouvoir local pourra toujours refuser de délivrer un permis pour la reconstruction de bâtiments sinistrés, et ce en se fondant sur le classement de terrains en zones à risque. Ce classement est d'autant plus encouragé que le contrôle du juge en la matière semble progressivement se renforcer.

¹⁶⁶ CE, 10 février 1997, Association pour la défense des sites de Théoule et autres, n° 119959, BJDU 1/1997, concl. TOUVET Laurent, page 19

¹⁶⁷ TA Nice, 25 septembre 1997, Préfet des Alpes-Maritimes c/ Cne de Mandelieu-la-Napoule, n° 971701, BJDU 1/1998, concl. POUJADE Alain, page 21

¹⁶⁸ CE, 30 mars 1994, Daguët, n° 134550, BJDU 5/1994, concl. BACHELIER Gilles
CE, 5 février 1996, Bilez, n° 154393

TA Nice, 23 juin 1995, Association cité, culture paysages de Cap d'Ail et de ses environs, n° 901656

TA Nice, 11 mai 1995, Association de défense de Juan-les-Pins et de ses pinèdes, n° 942465

TA Nice, 19 octobre 1995, Association Mandelieu-la-Napoule d'hier et de demain et autres, n° 95211

TA Nice, 6 mars 1996, Comité de sauvegarde du Port Vauban et autres, BJDU 3/1996, concl. CALDERARO Norbert, page 170

SECTION II : L'ETENDUE DE LA RESTRICTION

La réglementation de la reconstruction à l'identique après sinistre peut s'avérer plus ou moins étendue d'un document d'urbanisme à un autre. Lorsque l'autorité locale décide d'adopter des dispositions relatives à la reconstruction dans son document d'urbanisme, elle peut soit l'interdire purement et simplement, soit la réglementer. En outre, souvent, la formulation de ces documents est ambiguë, sujette à interprétation. C'est la raison pour laquelle il est recommandé à l'acquéreur d'un terrain bâti ou non, ou bien même au constructeur, de solliciter la délivrance d'un certificat d'urbanisme afin de prendre connaissance des éventuelles limitations administratives.

I. RESTRICTION TOTALE OU PARTIELLE.

Contrairement à ce qu'une lecture rapide de l'article L.111-3 du code de l'urbanisme peut laisser croire, le plan d'occupation des sols ou le plan local d'urbanisme peut non seulement interdire totalement la reconstruction après sinistre, mais aussi se contenter de la réglementer en déterminant les secteurs et les cas dans lesquels la reconstruction est admise et les conditions auxquelles elle est soumise. En revanche, la carte communale, qui est un document d'urbanisme sommaire, ne peut encadrer le droit de reconstruire. Elle se borne à définir des secteurs où la reconstruction après sinistre est interdite totalement¹⁶⁹. En effet, la carte communale ne contient aucun règlement écrit. La possibilité de réglementer la reconstruction après sinistre ne lui est donc pas offerte. Si l'autorité locale décide de faire échec au droit de reconstruire, la restriction peut être plus ou moins contraignante selon le document. Cela dépendra bien entendu des considérations locales telles que nous avons pu le développer précédemment. Si le document d'urbanisme interdit purement et simplement la reconstruction après sinistre, le fait que la construction initiale soit régulièrement édifiée ne confère pas plus de droit à son propriétaire. Toute possibilité de reconstruction semble alors exclue. Dans ce cas, la seule voie possible pour celui-ci, sera d'intenter un recours pour excès

¹⁶⁹ Article R.124-3 du Code de l'urbanisme

de pouvoir devant le juge administratif, avec toutes les difficultés que cela présente pour le requérant¹⁷⁰.

Par ailleurs, le document d'urbanisme pourra subordonner la reconstruction à certaines conditions. L'autorité locale n'entend donc pas interdire pleinement la reconstruction, mais elle la régleme. Cette solution est moins radicale mais elle peut s'avérer être un véritable couperet à la reconstruction. En effet, le plan local d'urbanisme peut autoriser la reconstruction sous réserve que celle-ci respecte certaines règles, règles qui dans certains cas peuvent être très contraignantes. A titre d'exemple, le règlement d'un plan local d'urbanisme peut permettre à l'autorité locale d'accorder un permis visant la reconstruction d'un bâtiment détruit par un sinistre dans la mesure où cette reconstruction répond à certaines exigences de sécurité telles que l'édification d'un mur de soutènement, le renforcement des fondations, l'utilisation de certains matériaux isolants, de matériaux résistants aux chutes de neige, aux incendies, aux cyclones, la construction d'un mur aveugle (qui peut entièrement défigurer l'aspect extérieur de la construction) destiné à limiter le contact avec certains polluants, la mise en place d'une pièce de confinement etc. Le règlement d'un plan d'occupation des sols¹⁷¹ peut prévoir par exemple, et cela est fréquent, la possibilité de reconstruire un bâtiment détruit par un sinistre dans le respect de la densité et de la destination initiale¹⁷². Toutes ces exigences sont susceptibles de décourager les propriétaires de bâtiments sinistrés, notamment pour des raisons esthétiques voire même financières. Peut être pourrions nous envisager un renforcement des aides financières en matière de travaux particuliers à réaliser pour assurer la sécurité des occupants de bâtiments reconstruits. De plus, l'autorité municipale peut imposer au propriétaire de la construction sinistrée, de respecter dans son projet de reconstruction les règles relatives au coefficient d'occupation des sols applicable dans la zone, à l'aspect extérieur des bâtiments, à la desserte etc. Cependant rappelons que ces restrictions devront être justifiées et proportionnées. Certes, l'article L.111-3 du code de l'urbanisme utilise l'expression « reconstruction à l'identique », mais l'Administration est en mesure d'imposer le respect de certaines règles au pétitionnaire. De la même façon, un plan local d'urbanisme peut limiter à deux ans le délai dans lequel doit intervenir l'autorisation de reconstruire un bâtiment détruit par un sinistre et situé dans une zone NC selon le classement de l'ancien plan d'occupation des sols, ancien plan qui n'imposait pourtant aucune limitation de délai. Nous avons à cet égard un exemple jurisprudentiel pour lequel dans certaines zones,

¹⁷⁰ V. Partie II, Chapitre I, Section I, II

¹⁷¹ Les POS sont soumis au même régime juridique que les PLU en vertu de l'article L.123-19 du code de l'urbanisme

¹⁷² CE, 23 novembre 2005, Cne de Bagnères-en-Bigorre, n° 279721, Juris-Data n° 2005-069336

seules les habitations liées à l'usage agricole sont admises, ce qui en l'espèce n'était pas le cas pour la requérante dont la maison, uniquement destinée à l'habitation, avait été détruite par un incendie. S'était posé la question de savoir si de telles dispositions sont conformes à la Convention Européenne des Droits de l'Homme¹⁷³. Le problème de la rétroactivité des dispositions du plan local d'urbanisme a été rapidement résolu. Le seul fait que cette règle se fonde sur des faits qui se sont réalisés dans le passé ne suffit pas à démontrer sa rétroactivité. Elle ne produit des effets que pour l'avenir. Peu importe que les dispositions afférentes au document d'urbanisme soient opposables avant ou après le 16 décembre 2000, date d'entrée en vigueur des dispositions de la loi SRU. Dans cette hypothèse, l'argumentation d'un requérant, relative à une quelconque atteinte au principe de non rétroactivité, sera toujours écartée. Plus particulièrement, le juge administratif a été amené à se prononcer sur la conformité des dispositions du document d'urbanisme avec l'article 1 du premier protocole additionnel à la Convention. Cet article dispose dans son alinéa premier que « Toute personne physique ou morale a droit au respect de ses biens [...]. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et dans les conditions prévues par la loi et les principes généraux du droit international ». En outre, le deuxième alinéa de ce même article reconnaît aux Etats la possibilité de réglementer l'usage des biens conformément à l'intérêt général et en mettant en vigueur les lois qu'ils jugent nécessaires à cette fin. C'est sur cette dernière norme que porte l'intérêt de la décision. Il semble que la Convention ne s'oppose pas à ce qu'une collectivité publique réglemente l'usage des sols et notamment la reconstruction après sinistre. En droit français, rappelons que l'article L.160-5 alinéa 1 du code de l'urbanisme dispose que « N'ouvrent droit à aucune indemnité les servitudes instituées par application du présent code en matière de voirie, d'hygiène, d'esthétique, ou pour d'autres objets et concernant, notamment, l'utilisation du sol, la hauteur des constructions, la proportion des surfaces bâties et non bâties dans chaque propriété, l'interdiction de construire dans certaines zones et en bordure de certaines voies, la répartition des immeubles entre certaines zones. » Cet article énonce le principe de non indemnisation des servitudes d'urbanisme instauré par un décret-loi de 1935. Cependant, une exception est tout de même admise lorsque le propriétaire supporte une charge spéciale et exorbitante ou si le « juste équilibre entre la sauvegarde du droit de propriété et les exigences de l'intérêt général a été méconnu. ». Or le Conseil d'Etat a déjà jugé que cet article était compatible avec l'article premier de la

¹⁷³ CAA Bordeaux (2^o ch.), 21 novembre 2005, Mme Silvana Assier de Pompignan, n° 02BX01600, BJDU 1/2006, concl. POUZOULET Philippe, page 11

Convention¹⁷⁴. Dans cet arrêt le commissaire du gouvernement Philippe Pouzoulet, dont les conclusions ont été suivies par le juge administratif, fait remarquer que le délai de deux ans imparti au propriétaire peut répondre à l'intérêt général de la planification d'urbanisme dans la commune. L'autorité locale, en instituant un tel délai, a en effet eu l'intention de limiter le nombre de bâtiments à l'état de ruine en incitant leur propriétaire à réagir rapidement¹⁷⁵. Il s'agissait de surcroît d'éviter que certains propriétaires fondent leur droit de reconstruire sur des ruines très anciennes alors que la zone est devenue inconstructible. Le document d'urbanisme a en effet la possibilité de prévoir que l'autorisation de reconstruire ne peut être délivrée au-delà d'un certain délai à compter de la survenance du sinistre. De plus une telle limitation paraît ne pas être bloquée par l'article L.111-3 du code de l'urbanisme qui ne fixe aucun délai.

De la même façon, le juge administratif a pu estimer qu'un plan d'occupation des sols peut valablement encadrer le droit de reconstruire à l'identique, notamment en le conditionnant par l'absence de changement de destination des bâtiments dont la reconstruction est projetée. Ce plan peut prévoir que « La reconstruction d'un bâtiment sinistré dans un délai de cinq ans est autorisée dans l'enveloppe du volume ancien à condition que sa destination soit conservée ou soit conforme aux occupations et utilisations du sol dans la zone. »¹⁷⁶

En définitive, lorsque le document d'urbanisme réglemente ou interdit la reconstruction à l'identique après sinistre, le propriétaire d'un bâtiment détruit qui sollicite une autorisation pour le reconstruire se trouve dans une situation juridique ordinaire : celle d'un propriétaire qui dépose une demande de permis de construire et auquel l'autorité locale opposera des règles d'urbanisme nouvelles, relatives à la reconstruction, prévues dans le document d'urbanisme. Ce genre de situation est loin d'être isolé. Mais alors, le droit de reconstruire proclamé par l'article L.111-3 du code de l'urbanisme est-il anéanti du seul fait de la volonté des autorités locales ? En l'état actuel du droit, pouvons nous réellement affirmer que le droit de reconstruire n'est plus tributaire des dispositions du document d'urbanisme comme il a pu l'être antérieurement à l'entrée en vigueur des dispositions de la loi SRU ? Il semblerait que la réponse soit négative.

¹⁷⁴ CE, 3 juillet 1998, Bitouzet, n° 158592, Rec.CE 1998, page 288

¹⁷⁵ Idem

CAA Bordeaux, 21 novembre 2005, Mme. Silvana Assier de Pompignan, n° 02BX016000, Constr-urb. Avril 2006, obs. GODFRIN Gilles, page 22

¹⁷⁶ CAA Lyon, 2 février 2006, Préfet de la Savoie c/ Cne de Beauvoir-sur-Doron, n° 02LY02286, Constr-urb. Mai 2006, obs. CORNILLE Patrice, page 15

II. L'AMBIGUITE DE LA FORMULATION DES RESTRICTIONS.

Le plan d'occupation des sols ou le plan local d'urbanisme peut restreindre le droit de reconstruire mais il doit le justifier. En outre, cette limitation doit être explicite. Malgré ces exigences, certaines formulations peuvent s'avérer ambiguës. Le document d'urbanisme peut par exemple prévoir clairement que la reconstruction telle que prévue par l'article L. 111-3 du code de l'urbanisme est prohibée. Pour autant, nous pouvons légitimement penser que le propriétaire d'un bâtiment sinistré puisse déposer une demande de permis de construire portant sur un projet de construction différente. Le nouveau bâtiment envisagé peut avoir une autre implantation ou destination, un autre aspect extérieur ou volume etc. Ainsi, ce propriétaire pourra demander un nouveau permis de construire portant sur un nouveau projet, et ce, même si le droit de reconstruire prévu par l'article L.111-3 ne s'applique pas (le document d'urbanisme s'y opposant.). Il aurait été « plus pertinent que les plans locaux d'urbanisme et les cartes communales ne délimitent pas des secteurs où sont interdites les reconstructions à l'identique de bâtiments détruits par sinistre, mais déterminent les secteurs où n'existent pas les droits acquis de l'article L.111-3, tout permis de construire pour reconstruire un bâtiment détruit par sinistre étant traité comme un permis de construire ordinaire, et ne pouvant être accordé que dans le respect des règles en vigueur. »¹⁷⁷. Il ne faut donc pas s'arrêter à la lettre des dispositions du plan local d'urbanisme. Cette ambiguïté était déjà connue sous le régime des plans d'occupation des sols mais cette fois dans le sens inverse. L'article premier du règlement de ce document pouvait disposer qu'est autorisée la reconstruction après sinistre des habitations existantes « dans la limite de la surface hors œuvre nette effective au moment du sinistre et dans le respect des autres règles d'urbanisme. ». Le pétitionnaire avait donc la possibilité de reconstruire son bâtiment détruit dans les mêmes dimensions. C'est une application de la règle du « COS de fait », tout en respectant les autres dispositions d'urbanisme relatives notamment à l'affectation des bâtiments ou encore à leur aspect extérieur. Le droit de reconstruire n'était que virtuel, fictif notamment lorsque le bâtiment à usage d'habitation se situait dans un espace boisé classé, classement qui interdit toute construction. Sous le régime des plans d'occupation des sols d'ailleurs, parfois seul l'article 5 concernant les caractères des terrains, ou l'article 14 relatif aux règles de densité n'abordait le thème de la reconstruction après sinistre. De plus, il est à

¹⁷⁷ PERIGNON Sylvain, op. cit. Le nouvel ordre urbanistique, Les éditions du Cridon, 2004

noter que la situation est d'autant plus complexe que certains plans d'occupation des sols persistent. En effet, pour d'obscures raisons que nous ne développerons pas, certains maires appréhendent le passage du plan d'occupation des sols au plan local d'urbanisme puisque rien n'oblige le conseil municipal (ou l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale- EPCI-) à adopter un plan local d'urbanisme. La difficulté tient aujourd'hui au fait que les plans d'occupation des sols sont soumis au même régime juridique que les plans locaux d'urbanisme en vertu de l'article de l'article L.123-19 du code de l'urbanisme. Par conséquent, l'article L.111-3 du même code trouve à s'appliquer et les éventuelles restrictions prévues par le plan d'occupation des sols doivent être actuellement regardées comme des restrictions au principe général selon lequel il existe un droit à la reconstruction après sinistre. Une difficulté émerge alors. Il faut désormais définir si le conseil municipal a entendu restreindre le droit de reconstruire ou bien au contraire s'il a voulu l'affirmer. Cette complexité s'explique par la coexistence des plans d'occupation des sols et des plans locaux d'urbanisme, même si ces derniers ont vocation à remplacer les premiers. On observe donc une étonnante inversion de la vocation des dispositions relatives à la reconstruction dans le plan d'occupation des sols. Sur ce point, il ne serait d'ailleurs pas surprenant que cette « lecture à l'envers » du plan d'occupation des sols suscite quelques difficultés. Ce manque de clarté devrait inciter les constructeurs ou acquéreurs d'immeuble bâti ou non bâti à solliciter la délivrance d'un certificat d'urbanisme. Il est vrai, certes, que la situation du propriétaire d'un bâtiment sinistré est moins instable que celle de la période ante SRU, mais nous savons que le droit de reconstruire peut être privé de toute sa portée du seul fait de la volonté du planificateur local. L'acquéreur a donc intérêt à se renseigner sur la constructibilité actuelle de son terrain ainsi que sur les possibilités de reconstruction en cas de sinistre. Le certificat d'urbanisme lui fournit ce type d'information. Rappelons qu'il ne fige pas définitivement les règles d'urbanisme applicables mais il renseignera l'acquéreur ou le constructeur sur les dispositions d'urbanisme et les servitudes d'utilité publique affectant le terrain au jour de sa délivrance. Il pourra également indiquer l'évolution de ces dispositions, telle qu'une révision du document d'urbanisme, ou bien encore la création d'une nouvelle servitude d'utilité publique¹⁷⁸, autant de changements qui peuvent éventuellement constituer une entrave au droit de reconstruire après sinistre. Ce document doit donner au pétitionnaire l'information la

¹⁷⁸ L'Administration doit faire état de servitudes d'utilité publique en cours d'institution (lorsqu'elle en a la connaissance). D'ailleurs, le Conseil d'Etat, dans un arrêt du 5 janvier 1979, (Dame Daumas, n° 06015, Droit. Adm. 1979, n° 50), a reconnu sa responsabilité pour avoir délivré un certificat d'urbanisme sans faire référence à une enquête hydraulique en cours destinée à définir des « périmètres de champs captant »

plus complète possible¹⁷⁹. L'autorité compétente pour délivrer le certificat de d'urbanisme doit faire preuve d'un soin particulier sous peine de voir sa responsabilité engagée. Etant un document d'information, il faut relativiser sa vocation protectrice. Il renseignera son bénéficiaire sur les limitations administratives au droit de propriété, les dispositions d'urbanisme applicables, les taxes et participations d'urbanisme attachées au terrain et l'état des équipements publics existant et prévus. Ces règles sont cristallisées pendant dix huit mois à compter de sa délivrance¹⁸⁰. Toutefois les règles actuelles et futures qui ont pour objet la préservation de la salubrité et de la sécurité publique ne seront pas écartées de la demande de permis de construire et ce même si un certificat d'urbanisme a été délivré. Prenons l'exemple du propriétaire d'un bâtiment détruit par un sinistre qui sollicite un certificat d'urbanisme afin de déterminer si la reconstruction à l'identique après sinistre n'est pas interdite par le document d'urbanisme. Le certificat fait état des règles applicables. Aucune limitation au droit de reconstruire n'est prévue au jour de sa délivrance. Ce document fige les règles applicables pendant un délai de dix huit mois, délai au cours duquel le conseil municipal décide d'instaurer une interdiction à la reconstruction après sinistre et ce pour des motifs de sécurité. Le propriétaire dont le bâtiment a été détruit par le sinistre ne peut se prévaloir du bénéfice de son certificat d'urbanisme alors même que l'interdiction de reconstruire a vu le jour dans ledit délai de dix huit mois à compter de la délivrance du certificat d'urbanisme.

L'étendue du pouvoir d'initiative de l'autorité locale en matière de restriction au droit de reconstruire est donc bien réelle. Toutefois, notons que la possibilité de restreindre ce droit par voie de mesure générale est réservée aux seules communes dotées d'un document d'urbanisme : plan d'occupation des sols, plan local d'urbanisme, carte communale ou de tout document en tenant lieu. Aujourd'hui encore certaines communes sont dépourvues d'un tel document même si elles y sont fortement encouragées.

Une première limite peut affecter le droit de reconstruire lorsque le document d'urbanisme « en dispose autrement ». Cette restriction est certes soumise au respect de certaines modalités, mais celles-ci ne sont pas contraignantes. Elles ne dissuaderont pas le conseil municipal qui a décidé de poser des limites au droit de reconstruire, de telle sorte que par la seule volonté du pouvoir local, le droit de reconstruire peut être totalement anéanti.

¹⁷⁹ Idem

¹⁸⁰ En effet l'ordonnance du 8 décembre 2005 porte la durée de « cristallisation » du certificat, neutre ou opérationnel, de un an à dix huit mois, et ce, systématiquement. En contrepartie, le texte ne prévoit plus la faculté d'allonger au cas par cas la durée d'efficacité du certificat opérationnel.

Mais le refus d'autorisation n'est-il possible que lorsque le plan d'occupation des sols, le plan local d'urbanisme ou la carte communale a écarté cette possibilité de reconstruction ? Si aucune restriction n'est prévue dans un de ces documents, le propriétaire d'un bâtiment sinistré ne peut pas encore prétendre au droit de reconstruire. Il peut se voir opposer un refus de la part de l'Administration et ce par voie de mesure individuelle.

CHAPITRE II : UNE STABILITE JURIDIQUE REMISE EN CAUSE PAR VOIE DE MESURE INDIVIDUELLE.

Par son article 207, la loi SRU consacre le droit de reconstruire à l'identique après sinistre. Outre les conditions qu'il pose, ce texte prévoit lui-même une restriction à ce principe dans la mesure où par délibération, le conseil municipal aura la possibilité de réglementer ou d'interdire une telle reconstruction, à condition bien entendu que cette limitation respecte certaines modalités. Mais si l'autorité locale a omis ou volontairement décidé de ne prévoir aucune mesure réglementaire relative à la reconstruction à l'identique après sinistre, elle pourra toujours refuser d'octroyer un permis de construire portant sur la reconstruction d'un bâtiment sinistré et ce par voie de mesure individuelle. Cette restriction, qui est moins évidente à appréhender que la première, est extrinsèque au texte. Le service instructeur, au-delà de la simple vérification des conditions d'application de l'article L.111-3, recherchera si il n'existe pas d'autres textes susceptibles de contrarier le droit de reconstruire. C'est dire que le juge, pour des raisons notamment liées à la sécurité publique (Section I), acceptera que l'Administration aille plus loin que la lettre du texte. C'est là une interprétation raisonnable du principe de l'article L.111-3 du code de l'urbanisme. Nous essayerons par ailleurs de déterminer les bases juridiques sur lesquelles l'Administration pourra asseoir son refus de délivrer le permis de construire autorisant la reconstruction (Section II). Nous ne donnerons bien évidemment pas une liste exhaustive. En effet, le juge administratif s'est prononcé sur certains textes que l'Administration a utilisés pour justifier une restriction au droit de reconstruire, mais nous nous doutons bien que le contentieux sur ce point s'amorce à peine.

SECTION I : L'APPRECIATION DE L'ADMINISTRATION EN TERME DE SECURITE PUBLIQUE

Lorsque l'Administration doit instruire une demande de permis de construire visant à la reconstruction d'un bâtiment sinistré, elle va devoir apprécier la légitimité de cette demande. Dans cet optique, elle devra combiner les impératifs de sécurité juridique introduits

par l'article L.111-3, avec les impératifs de sécurité publique issus de règles ne constituant pas des dispositions d'urbanisme au sens de l'article. Elle y est d'autant plus encouragée que sa responsabilité est susceptible d'être engagée.

I. LA NECESSAIRE CONCILIATION ENTRE SECURITE JURIDIQUE ET SECURITE PUBLIQUE.

Nous allons dans un premier temps rappeler les règles de compétence de l'Administration lors de l'instruction d'une demande de permis de construire. Il s'agit là de règles de droit commun qui par conséquent s'appliquent également en ce qui concerne la demande de permis autorisant la reconstruction après sinistre. Puis nous mettrons le doigt sur la difficulté que rencontre l'autorité locale qui doit respecter les impératifs de sécurité juridique introduits par la loi SRU tout en prenant en compte les contraintes de sécurité publique auxquelles elle ne peut déroger.

1. L'étendue de la compétence de l'Administration.

En règle générale, le contrôle exercé par le juge administratif concernant la demande de permis de construire varie en fonction de la base juridique sur laquelle la décision se fonde et du sens de la décision, suivant qu'il s'agisse d'un refus ou d'une délivrance de permis de construire. En effet, lorsque l'Administration justifiera sa décision sur la base d'une disposition permissive (par exemple les articles R.111-2 à R.111-15 et R.111-21 à R.111-24 du code de l'urbanisme), le contrôle exercé sera un contrôle minimum puisque de telles dispositions supposent une appréciation de sa part. Il s'agit d'un cas de compétence discrétionnaire¹⁸¹. A contrario, lorsque la disposition est impérative, le contrôle sera normal, l'Administration se trouvant dans une situation de compétence liée. Dans cette hypothèse, elle sera tenue de refuser le permis de construire lorsque les conditions requises par le texte ne

¹⁸¹ CE, 29 mars 1968, Société du lotissement de la plage de Pampelone, n° 59004, consultable sur le site legifrance.gouv.fr

sont pas réunies. Cependant, en pratique, le même contrôle sera exercé lorsque l'Administration fondera un refus de permis de construire sur une règle permissive. Cette technique est d'autant plus vraie en matière de reconstruction après sinistre puisque désormais elle a été érigée comme un droit. L'évolution législative apportée par l'article 207 de la loi SRU ne change donc rien au fait la reconnaissance du droit de reconstruire par l'autorité administrative n'est sanctionnée qu'en cas d'erreur manifeste d'appréciation alors que son refus par contre fait l'objet d'un contrôle normal. D'ailleurs, cette pratique semble tout à fait s'aligner au contrôle exercé par le juge administratif concernant les restrictions apportées par le document d'urbanisme au droit de reconstruire après sinistre. Il semblerait en effet que toute limitation à ce principe puisse faire l'objet, en cas de recours contentieux, d'un contrôle complet¹⁸². D'ailleurs, dès 2003, le juge a voulu donner au principe énoncé par l'article L.111-3 du code de l'urbanisme la portée la plus large possible. Il a pu préciser que lorsque les conditions fixées par l'article sont réunies, l'autorité administrative doit accorder le permis de construire autorisant la reconstruction¹⁸³. Voilà donc une très bonne garantie de stabilité des normes puisque les « dispositions d'urbanisme contraires » ne pourront plus faire échec à la demande de reconstruction. Mais qu'en est-il lorsque des motifs de sécurité sont en cause ? Le contrôle de la décision de l'Administration ne changera pas mais elle pourra plus facilement justifier son refus de délivrer l'autorisation de reconstruire. Elle en même l'obligation.

2. La prise en compte du risque.

En cas de refus l'Administration n'a donc pas une marge de manœuvre particulièrement importante puisque le contrôle exercé par le juge administratif consistera en un contrôle normal de la décision. Mais il lui appartient de concilier la sécurité juridique aux impératifs de sécurité publique qui s'imposent à elle. Elle a en effet en charge, lors de la délivrance d'autorisation d'occupation du sol, la prévention des risques qu'ils soient naturels ou technologiques.

¹⁸² V. Partie II, Chapitre I, Section I, II

¹⁸³ TA Pau (2^och.), 23 octobre 2003, M. Didier Seguet, n° 012170, BJDU 6/2003, obs. BONICHOT Jean-Claude, page 406

Bon nombre de dispositions en droit de l'urbanisme vont dans le sens d'une meilleure sécurité juridique. Citons à titre d'exemple l'article L.600-2¹⁸⁴ issu de la loi Bosson¹⁸⁵, ou bien encore l'article L.600-1¹⁸⁶ tiré de la même loi. Rappelons aussi que passés les délais de retrait et de recours contentieux, l'autorisation d'urbanisme devient définitive. Les exemples sont nombreux. Tous ces textes sont destinés à consolider le principe de sécurité juridique dont l'insuffisance a été mise en évidence à maintes reprises notamment lors du 89^e congrès des notaires¹⁸⁷. Plus spécifiquement, la loi SRU en introduisant un droit à la reconstruction, suit le mouvement de renforcement de la sécurité juridique amorcé dans les années 1990. Cette sécurité juridique à laquelle est attachée le juge est illustrée dans le jugement rendu par le Tribunal administratif de Pau le 23 octobre 2003¹⁸⁸. Le ministère de l'équipement, dans une de ses réponses a pu confirmer cette interprétation en instruisant le député Jean-Louis Masson que « La reconstruction à l'identique d'un bâtiment détruit par un sinistre, doit être toujours autorisée, sauf si la carte communale ou le plan local d'urbanisme l'interdit explicitement ». Cette réponse est prompte et significative. Elle reprend presque mots pour mots l'article L.111-3 du code de l'urbanisme, auquel elle rajoute l'adverbe « toujours » que le législateur s'est bien gardé d'écrire. Nous pouvons donc penser qu'à travers cet article le principe de sécurité juridique peut trouver à s'appliquer pleinement. Et pourtant, dès 2001, une nouvelle réponse ministérielle introduit une restriction au droit de reconstruire, limite qui est extérieure au texte. Cette limite se justifie par des motifs de sécurité.

La volonté du législateur a-t-elle été d'écarter toutes les normes sans exception, y compris lorsque les impératifs de sécurité publique sont en jeu ? Certainement pas. Il n'a pas voulu laisser ce principe spécial du droit de reconstruire après sinistre se déployer sans aucune borne. Et même si dans un premier temps, le conseil municipal n'a pas entendu réglementer ce droit de reconstruire, il n'en demeure pas moins qu'il pourra se rattraper par le biais de mesures individuelles. En effet, l'Administration ne peut pas rester passive et accorder un permis de construire lorsque est en jeu la sécurité publique, et ce même si le document d'urbanisme ne

¹⁸⁴ Cet article dispose que le demandeur d'une autorisation de construire qui s'est vu opposer un refus et qui a obtenu l'annulation de ce refus, peut voir sa demande instruite une nouvelle fois sur la base des dispositions d'urbanisme en vigueur à la date du refus, et ce, sans que ne lui soient opposables les nouvelles dispositions d'urbanisme adoptées postérieurement au refus désormais annulé.

¹⁸⁵ Loi n° 94-112 du 9 février 1994 portant diverses dispositions en matière d'urbanisme et de construction

¹⁸⁶ Cet article limite les exceptions d'illégalité soulevées contre un document d'urbanisme, aux moyens de légalité interne au-delà du délai de six mois à compter de la prise d'effet du document en cause.

¹⁸⁷ 89^e Congrès des notaires, Cannes, Defrénois 1993, act. page 26

¹⁸⁸ Ibid page 72

prévoit aucune interdiction ou restriction à la reconstruction après sinistre. Autrement dit, un motif de sécurité peut faire obstacle aux dispositions de l'article L.111-3 du code de l'urbanisme. Le législateur a certes voulu défendre les principes d'équité et de sécurité juridique mais non au détriment de la sécurité physique des occupants du bâtiment sinistré. Cette réserve au droit de reconstruire a même été évoquée par le commissaire du gouvernement Sophie Boissard à l'occasion de l'avis rendu le 12 juin 2002¹⁸⁹. Dans cette décision, se posait la question de savoir si un plan de prévention des risques est au nombre des dispositions d'urbanisme qui ne peuvent être opposées à une demande de permis à la suite de l'annulation contentieuse d'un refus. Le commissaire du gouvernement, qui d'ailleurs a été suivi par le Conseil d'Etat a adopté une interprétation extensive de l'expression « dispositions d'urbanisme » au sens de l'article L.600-2 du code de l'urbanisme, mais il a réservé le cas de la mise en danger des personnes et des biens en précisant que l'Administration est autorisée à « refuser d'autoriser un projet qui risquerait de porter atteinte à la salubrité ou à la sécurité ».

Il ne s'agit pas d'être aveuglé par un principe spécial consacrant le droit de reconstruire en l'appliquant dès que les conditions de l'article L.111-3 sont remplies. La réflexion du service chargé d'instruire la demande d'autorisation de reconstruire ira plus loin. Après avoir vérifié que le bâtiment ait bien été régulièrement édifié, que la destruction est bien la conséquence de l'effet d'un sinistre, que la reconstruction projetée est bien identique à la construction initiale, et enfin que le document d'urbanisme ne s'oppose pas directement ou indirectement (dans le cas d'un classement en zone inconstructible pour des motifs de sécurité) à une telle reconstruction, l'Administration s'attachera à s'assurer que la sécurité de la construction et de ses occupants n'est pas bafouée. Il en va de l'engagement de sa responsabilité.

II. LA RESPONSABILITE DE L'ADMINISTRATION EN TERME DE SECURITE PUBLIQUE.

Les mesures relatives à la sécurité ont un caractère d'ordre public. C'est un impératif auquel on ne peut déroger. L'autorité locale ne peut pas prendre de décision qui mettrait en péril la sécurité des personnes ou des biens. C'est la raison pour laquelle lorsqu'elle instruira

¹⁸⁹ CE avis, 1^{er} juin 2002, Préfet de la Charente-Maritime, n° 244634, BJDU 3/20002, page 220

une demande de permis portant sur la reconstruction d'un bâtiment sinistré, raison de plus, elle devra prendre en compte le paramètre sécuritaire. Parce que l'identification du risque et les moyens de le prévenir, qu'il soit naturel ou technologique, sont de la compétence des pouvoirs publics, une carence de sa part est susceptible de donner lieu en cas de sinistre, à une responsabilité administrative. Enfin c'est en dernier recours sur le terrain pénal que les victimes pourront porter leur demande. Etudions successivement les deux cas de responsabilité.

1. La responsabilité administrative de la personne publique.

En ce qui concerne le contentieux en responsabilité administrative, l'administré exercera un recours de plein contentieux. La recevabilité de ce recours relève des conditions fixées par le droit commun du contentieux administratif (règle de la décision préalable, règle de procédure quant au délai de recours et aux formes de la présentation de la requête, auxquelles il faut rajouter la règle de la prescription quadriennale). Bien évidemment trois conditions doivent être remplies, à savoir, l'existence d'un dommage, un fait générateur et l'imputation du dommage à une personne publique. Les hypothèses les plus courantes en matière de risque concernent la carence de l'Administration à prévenir le risque dans son document d'urbanisme¹⁹⁰ et la délivrance d'autorisation d'occupation du sol dans des secteurs à risques.

Lorsque la commune est dépourvue de document d'urbanisme, rappelons que le permis de construire sera délivré par le maire, mais au nom de l'Etat. Par conséquent, l'Etat peut voir dans cette hypothèse, sa responsabilité engagée, en l'absence notamment de prescriptions spéciales prenant en compte le risque. En revanche lorsque la commune est dotée d'un document d'urbanisme, les règles de responsabilité sont différentes. Dans ce cas, c'est la commune et non l'Etat qui sera tenue comme responsable. Le transfert de compétence s'accompagne du transfert de responsabilité. Cependant, il faudra pour cela démontrer qu'elle avait connaissance du risque lors de la délivrance du permis de construire portant sur la reconstruction. En effet, une réponse ministérielle a pu préciser que la délivrance du permis n'a pas pour effet de donner à son pétitionnaire une garantie contre les risques. Ce dernier doit

¹⁹⁰ V. Partie II, Chapitre I

veiller lui-même à la sécurité des lieux. Mais cette réponse prévoit que « s'il apparaît qu'à la date d'instruction de la demande de permis de construire, le secteur dans lequel est implanté la construction était susceptible d'être inondé, le permis de construire accordé par l'Administration constitue une faute de nature à engager sa responsabilité. »¹⁹¹. Il n'y aura aucune différence si le permis délivré autorise la reconstruction d'un bâtiment sinistré et ce nonobstant les dispositions de l'article L.111-3 du code de l'urbanisme. La connaissance supposée du risque par l'Administration, à la date de délivrance du permis, relève de l'appréciation souveraine des juges du fond. C'est par une analyse au cas par cas que le juge conclura ou non à la connaissance du risque par celle-ci. La cour a retenu la responsabilité de l'Etat (en l'absence de document d'urbanisme approuvé) en se fondant sur le « caractère cyclique du débit d'un cours d'eau, sur des analyses de périodicité des crues, confirmées de manière surabondante par des évènements postérieurs à la délivrance du permis de construire » ainsi que sur le « plan cadastral de 1936 qui révélait le caractère inondable de la zone. »¹⁹². La responsabilité de l'Administration sera également engagée si le permis édictait des prescriptions qui n'ont pas été respectées par l'intéressé¹⁹³. C'est dire si elle a intérêt à prendre les précautions nécessaires avant de délivrer tout permis de construire¹⁹⁴. Cette jurisprudence assez sévère devrait encourager l'Administration à s'opposer à la délivrance d'un permis de construire dès lors que le terrain d'assiette est affecté d'un risque connu. La présomption de connaissance du risque résulte la plupart du temps de la configuration particulière des lieux, elle-même dévoilée par les rapports d'expertise. Il peut s'agir par exemple d'un terrain situé en bordure immédiate d'un torrent sujet à débordement¹⁹⁵, d'un terrain susceptible d'être atteint par les « eaux courantes aussi bien que les eaux mortes »¹⁹⁶, ou bien de parcelles situées dans un secteur exposé à de fortes crues lors du délestage du

¹⁹¹ Réponse ministérielle à la question n° 33357 JOAN débat 7 janvier 1991, page 28

¹⁹² CE, 2 octobre 2002, M. et Mme. Grondin, n° 232720, BJDU 4/2002, concl. DE SYLVA Isabelle, page 309

¹⁹³ CE, 25 octobre 1985, Poinsignon, n° 39288, RDI 1986, 62 chron.

¹⁹⁴ CE, 10 avril 1974, Ville de Cannes c/ Société « institut d'Héliothérapie », n° 92821, Rec. CE 1974, page 233

CE, 16 octobre 1974, Coopérative des producteurs du Gatinais, n° 92351, Dr. Adm janvier 1974, n° 372

Il est intéressant de comparer ces deux arrêts sur le plan de la responsabilité de l'Administration

CE, 29 juillet 1998, Association pour la protection du lac de Sainte-Croix, n° 141628, consultable sur le site legifrance.gouv.fr

¹⁹⁵ CAA Lyon, 13 mai 1997, Balusson et autres, n° 94LY00923 et n° 94LY01204, consultable sur le site legifrance.gouv.fr

¹⁹⁶ CE, 22 février 1989, Ministère de l'équipement c/ Epoux Faure, Margerit, Blanc et Chaldival, n°82298, consultable sur le site legifrance.gouv.fr

barrage situé en amont¹⁹⁷. La connaissance du risque sera d'autant plus reconnue qu'il existe des précédents. Dans un arrêt rendu en 1987, il s'agissait en l'espèce d'une demande de reconstruction d'un chalet qui avait été détruit par deux avalanches successives. Le terrain était donc exposé à un risque fort. L'ancien article R.111-3 du code de l'urbanisme permettait au commissaire de la république de refuser le permis sollicité, alors même que le terrain d'implantation de la construction n'était pas compris dans une zone à risque d'avalanches délimitée dans les conditions prévues par le deuxième alinéa de ce même article¹⁹⁸. La Cour administrative d'appel de Marseille a retenu la faute commise par un maire en délivrant un permis de construire sur un terrain dont il n'ignorait pas qu'il était susceptible d'être inondé même pour sa partie classée en zone NB 2, même si l'implantation du projet était prévue sur une partie du terrain classée en zone constructible NB, l'autre partie étant classée en zone naturelle protégée ND, et si le permis de construire délivré était assorti de prescriptions spéciales non respectées par les requérants¹⁹⁹. Nous remarquerons que si l'Administration a délivré le permis de construire, et ce, sans prendre de prescriptions spéciales suffisantes, sa responsabilité peut être engagée. Il peut s'agir à cet égard de risques naturels²⁰⁰ comme technologiques²⁰¹. Toutefois dans certains cas, qu'il s'agisse de la mise en œuvre de la responsabilité de l'Etat ou de la commune (lorsque l'Etat a commis l'erreur de ne pas délimiter les zones sujettes à risques ou que la commune a délivré le permis sans prescription spéciale et suffisante) la faute de la victime pourra également être retenue, ce qui permettra d'opérer un partage de responsabilité. Les causes d'exonération de l'Administration sont classiques et donc peu nombreuses. Sa responsabilité pourra être écartée ou atténuée en cas de force majeure, de fait d'un tiers ou de faute de la victime. Quoiqu'il en soit, le pétitionnaire ignorant le risque se trouve face à l'autorité locale qui a le devoir, justement, plus que dans toute autre matière, de prévenir le danger

¹⁹⁷ CE, 29 juillet 1998, Association pour la protection du lac de Sainte-Croix, n° 141628, consultable sur le site legifrance.gouv.fr

¹⁹⁸ CE, 23 octobre 1987, Albout, n° 54632, Rec. CE 1987, page 325. Pour rejeter la demande de reconstruction d'une maison détruite par une avalanche, le préfet s'est fondé sur ce que le terrain était situé dans une zone de risques d'avalanches importantes. Peu importe que ladite zone n'ait pas été délimitée.

Dans le même sens, CAA Bordeaux, 8 février 1996, Cne de Fourques, n° 95BX00049 et n° 95BX00086, consultable sur le site legifrance.gouv.fr, à propos de crues successives.

¹⁹⁹ CAA Marseille, 10 avril 2003, M. et Mme. X, n° 99MA00108, DAUH 8/2004, n° 732, page 632

²⁰⁰ CAA Lyon, 9 décembre 1992, M. et Mme. Gire, n° 91LY00327, consultable sur le site legifrance.gouv.fr, à propos de glissements de terrains.

²⁰¹ CE, 9 mai 2001, Cne de Saint-Chéron, n° 209991 et n° 210626, consultable sur le site legifrance.gouv.fr, à propos de nuisances d'origine chimique affectant les sols en raison de l'occupation antérieure des lieux par une usine utilisant du dioxyde de manganèse.

2. La responsabilité pénale de la personne publique.

En matière pénale, nous assistons ces dernières années à une recrudescence des poursuites. Le recours pénal est souvent vu par la victime comme « le seul moyen d'obtenir une explication sur les causes de son malheur, un éclaircissement sur les mécanismes de l'accident et une sanction des responsabilités. »²⁰²

La responsabilité pénale du maire peut être engagée sur la base de l'article 121-3 du nouveau code pénal selon lequel « Il n'y a point de crime ou de délit sans intention de les commettre. ». Toutefois lorsque la loi le prévoit, il y a délit de mise en danger délibérée de la personne d'autrui. Il y a également délit, lorsque la loi le prévoit, « en cas de faute d'imprudence, de négligence ou de manquement à une obligation de prudence ou de sécurité prévue par la loi ou le règlement, s'il est établi que l'auteur des faits n'a pas accompli les diligences normales compte tenu, le cas échéant de ses missions ou de ses fonctions, de ses compétences ainsi que du pouvoir et des moyens dont il disposait. »²⁰³

Devant cette montée en puissance de la pénalisation, le législateur est intervenu pour atténuer la responsabilité pénale des élus et des agents publics. Ainsi, la loi du 13 mai 1996²⁰⁴ a précisé la définition de la faute d'imprudence, définition qui a été introduite dans cet article 121-3. Cependant, nous pouvons comprendre qu'il appartient justement au maire de prévenir tout danger dont il aurait connaissance au moment de l'instruction de la demande de permis. De plus, les décisions postérieures à cette modification législative n'ont pas traduit l'assouplissement souhaité par le législateur²⁰⁵. Enfin le dernier alinéa de cet article prévoit que « dans le cas prévu par l'alinéa qui précède, les personnes physiques qui n'ont pas causé directement le dommage, mais qui ont créé ou contribué à créer la situation qui a permis la réalisation du dommage ou qui n'ont pas pris les mesures permettant de l'éviter, sont responsables pénalement s'il est établi qu'elles ont, soit violé de façon manifestement délibérée une obligation particulière de prudence ou de sécurité prévue par la loi ou le règlement, soit commis une faute caractérisée et qui exposait autrui à un risque d'une

²⁰² Rapport du Commissariat général au plan, La décision publique face aux risques, La documentation française, 2002, page 100

²⁰³ Loi n° 96-393 du 13 mai 1996 relative à la responsabilité pénale pour des faits d'imprudence ou de négligence

²⁰⁴ Idem

²⁰⁵ Cass. crim., 9 novembre 1998, n° 974696, Dr. Adm. 1999, n° 269

particulière gravité qu'elles ne pouvaient ignorer.»²⁰⁶. Cet article constitue bien la base juridique sur laquelle repose la mise en jeu de la responsabilité pénale de l'Administration en matière de sécurité. Ainsi, l'autorité locale se doit de refuser ou d'assortir de prescriptions spéciales une autorisation d'urbanisme lorsque celle-ci contribue à exposer à un danger connu les occupants de la construction envisagée. Cependant, rappelons que l'article 122-4 du nouveau code pénal dispose que « n'est pas pénalement responsable la personne qui accomplit un acte prescrit ou autorisé par des dispositions législatives ou réglementaires. ». Autrement dit, seul un ordre exprès de la loi pourrait exonérer l'Administration de sa responsabilité lorsque celle-ci est établie. Mais alors, le droit de reconstruire et donc le permis de construire qui le matérialise et le rend effectif, n'est-il pas prescrit par une disposition législative à savoir l'article L.111-3 du code de l'urbanisme ? Le juge répressif pourrait donc se trouver bloquer pour engager éventuellement la responsabilité pénale de l'Administration. Mais nous imaginons mal qu'un maire puisse se délier de sa responsabilité en matière d'autorisation de construire en arguant dans toutes les hypothèses de l'existence de cet article. Il faut aller plus loin que la lettre du texte et estimer que le maire doit accorder le permis en vu de la reconstruction d'un bâtiment sinistré sous réserve bien entendu que la sécurité de ses occupants ne soit pas mise en cause. Il serait d'ailleurs judicieux de rajouter cette réserve dans à l'article L.111-3 du code de l'urbanisme. Si l'article 122-4 du nouveau code pénal met en place une sorte d'immunité au bénéfice de l'Administration, celle-ci ne doit pas pour autant s'affranchir de son pouvoir d'analyse et d'appréciation qui plus est lorsque des impératifs de sécurité sont en cause.

Bien sûr, les principes généraux du droit pénal sont applicables en ce sens que pour que la responsabilité pénale soit retenue, trois éléments doivent être réunis : un élément légal (fait prévu par la loi), un élément matériel (fait reproché) et un élément moral (intention ou conscience de commettre les faits reprochés, la négligence ou l'imprudence). Les causes d'exonération elles aussi sont classiques. Elles peuvent consister en la permission administrative, la contrainte, l'erreur sur le droit, la légitime défense et l'état de nécessité. A titre d'exemple, concernant l'élément moral, l'infraction pénale peut résider à l'occasion de la délivrance d'un permis, dans la méconnaissance des prescriptions édictées par un plan de prévention des risques naturels prévisibles. En effet, l'article L.562 du code de l'environnement prévoit que « Le fait de construire ou d'aménager un terrain dans une zone interdite par un plan de prévention des risques ou de ne pas respecter les conditions de

²⁰⁶ issu de la loi n° 2000-547 du 10 juillet 2000 tendant à préciser la définition des délits non intentionnels

réalisation, d'utilisation ou d'exploitation prescrites par ce plan est puni de peines prévues à l'article L.480-4 du code de l'urbanisme. ». Il en va de même pour la violation des dispositions d'un plan de prévention des risques technologiques²⁰⁷. La responsabilité pénale de l'autorité publique peut également être engagée pour non respect de l'article R.111-2 du code de l'urbanisme qui prévoit la possibilité de refuser le permis de construire ou de ne l'accorder que sous réserve des prescriptions spéciales en cas d'atteinte à la salubrité ou à la sécurité publique.

SECTION II : LE CHOIX AUDACIEUX DE LA BASE JURIDIQUE JUSTIFIANT UN REFUS.

L'article L.111-3 du code de l'urbanisme paraît clair dans sa rédaction : seuls les plans locaux d'urbanisme, les cartes communales et les plans d'occupation des sols²⁰⁸ peuvent en disposer autrement. Pourtant cet article précise que « La reconstruction d'un bâtiment détruit par un sinistre est autorisée nonobstant toute disposition d'urbanisme contraire [...] ». C'est dire que des normes qui ne constituent pas des dispositions d'urbanisme restent tout de même opposables à la reconstruction. Il s'agit donc principalement des servitudes d'utilité publique résultant de législations extérieures au code de l'urbanisme. Ces restrictions découlent implicitement du texte de l'article L.111-3. Nous avons déjà vu que ces servitudes d'utilité publique ne sont pas en revanche les meilleures bases juridiques sur lesquelles l'Administration peut justifier son refus de délivrer le permis autorisant la reconstruction. En effet, le juge administratif a parfois qualifié de dispositions d'urbanisme des règles pourtant constitutives de servitudes d'utilité publique²⁰⁹. Par cette qualification il a pu écarter des demandes de permis de construire bon nombre de règles contraires.

Pour que le propriétaire d'un bâtiment sinistré puisse invoquer le bénéfice de l'article L.111-3 du code de l'urbanisme certaines conditions doivent être remplies. Outre la réalisation d'un sinistre, la régularité de la construction, la similitude entre la construction initiale et celle projetée et l'absence de dispositions spéciales qui limitent le droit dans le

²⁰⁷ Article L.515-24 du code de l'environnement

²⁰⁸ Les POS sont soumis au même régime juridique que les PLU en vertu de l'article L.123-19 du Code de l'urbanisme

²⁰⁹ V. Partie I, Chapitre II, Section I

document d'urbanisme, le Conseil d'Etat rajoute à ces conditions légales, une condition prétorienne : la reconstruction ne doit pas conduire à mettre en danger la sécurité des occupants. L'autorité municipale pourra en effet par le biais de servitudes d'utilité publique voire même de dispositions d'urbanisme faire obstacle pour des raisons de sécurité au droit de reconstruire.

I. L'OPPOSABILITE DES SERVITUDES D'UTILITE PUBLIQUE.

L'article L.111-3 précise que le propriétaire d'un bâtiment sinistré qui demande un permis l'autorisant à reconstruire son édifice ne peut se voir opposer les dispositions d'urbanisme contraires, qu'elles soient postérieures ou antérieures à la date de réalisation du sinistre. Nous en déduisons donc que les règles qui ne constituent pas des dispositions d'urbanisme restent tout de même opposables au projet de reconstruction. Quelles sont ces règles ? Les spécialistes avaient déjà prévenu que pour connaître des véritables limites de ce droit, il convient de réserver l'application de tout autre règle impérative²¹⁰, les servitudes d'utilité publique²¹¹ étant d'ores et déjà pressenties pour constituer une limite au droit de reconstruire, en particulier celles relatives à la sécurité publique. Généralement, la doctrine distingue les servitudes d'urbanisme et les servitudes d'utilité publique. Les premières trouvent leur fondement dans le code de l'urbanisme alors que les secondes proviennent de textes spécifiques établis en application d'une législation elle-même spécifique. Si les servitudes d'urbanisme, qui constituent bien des dispositions d'urbanisme, ne sont pas susceptibles d'être une entrave au droit de reconstruire, tel n'est pas le cas des servitudes d'utilité publique. Ces dernières ont des objets divers, définis par leurs textes institutifs, objets qui sont distincts de l'urbanisme²¹². Elles trouvent leur fondement dans des textes extérieurs à l'urbanisme. Leur finalité initiale n'est pas de discipliner l'usage des sols. Les restrictions qu'elles induisent quant au droit de reconstruire ne sont que les conséquences de leur régime de protection des ouvrages, des biens, des personnes, des espaces, et non leur but principal. Enonçons-en quelques unes. Il peut par exemple s'agir de la distance de cent mètres autour

²¹⁰ HOCREITERE Patrick, La reconstruction des bâtiments détruits après sinistre, Droit et ville 1997, n° 44, page 207

²¹¹ Article L.126-1 et R.126-1 et annexes du code de l'urbanisme

²¹² A l'exception des servitudes de passage susceptibles d'être créées sur le littoral en vertu des article L.160-6 et L.160-6-1 du code de l'urbanisme

des nouveaux cimetières transférés hors des communes²¹³, des servitudes de halage et de marchepied instituées le long des cours d'eau²¹⁴, de la distance des constructions près d'une voie de chemin de fer²¹⁵, des zones et polygones d'isolement autour des magasins et établissements servant à la manipulation ou à la fabrication des poudres, munitions artifices ou explosifs²¹⁶, des servitudes liées à la protection du patrimoine culturel²¹⁷. Toutes ces législations spécifiques sont susceptibles de limiter la reconstruction d'un bâtiment détruit par un sinistre. Par ailleurs, nous pouvons également rappeler que les dispositions de la loi du 15 juillet 1845 relative à la distance des constructions près d'une voie de chemin de fer, font obstacle à ce qu'un immeuble fasse l'objet d'une reconstruction totale ou partielle²¹⁸. De même l'article L.145-3 III du code de l'urbanisme n'admet la reconstruction dans les zones de montagne que de manière très restreinte. Il précise que «Peuvent être également autorisées, par arrêté préfectoral, après avis de la commission départementale compétente en matière de nature, de paysages et de sites, dans un objectif de protection et de mise en valeur du patrimoine montagnard, la restauration ou la reconstruction d'anciens chalets d'alpage ou de bâtiments d'estive, ainsi que les extensions limitées de chalets d'alpage ou de bâtiments d'estive existants lorsque la destination est liée à une activité professionnelle saisonnière.»²¹⁹. L'article L.147-5 du même code relatif à l'urbanisation au voisinage des aérodromes dispose que « La rénovation, la réhabilitation, l'amélioration, l'extension mesurée ou la reconstruction des constructions existantes peuvent être admises lorsqu'elles n'entraînent pas un accroissement de la capacité d'accueil des habitants exposés aux nuisances.»²²⁰. Si la loi du 2 juillet 2003 a introduit ces possibilités de reconstruction aussi bien dans la loi montagne que dans la loi aérodrome, n'est pas parce que les servitudes d'inconstructibilité imposées par ces deux textes sont opposables à la reconstruction ? Sinon quel aurait été l'intérêt de cette intervention législative en 2003 ? Du moins, admettons qu'il y ait bien une incertitude à cet égard.

²¹³ Article L.361-1 du code des communes

²¹⁴ Articles 15, 16 et 28 du code du domaine public fluvial et de la navigation intérieure

²¹⁵ Issue de la loi du 15 juillet 1845 relative à la police des chemins de fer

²¹⁶ Issus de la loi du 8 août 1929

²¹⁷ Issues de la loi du 31 décembre 1913 sur les monuments historiques (voir code du patrimoine Livre V archéologie)

²¹⁸ CE, 30 décembre 1996, Goudeau, n° 148174, consultable sur le site legifrance.gouv.fr

²¹⁹ Disposition issue de la loi n° 2003-590 du 2 juillet 2003 relative à l'urbanisme et à l'habitat (Loi UH)

²²⁰ Idem

Toujours concernant les lois d'aménagement et d'urbanisme (LAU), la reconstruction d'un immeuble détruit par sinistre est interdite à l'intérieur de la bande des cent mètres instituée par la loi du 3 janvier 1986²²¹. En effet, une réponse ministérielle a précisé que « si le bâtiment atteint l'état de ruine du fait d'un abandon ou d'un sinistre, sa reconstruction ne peut être autorisée. »²²². Cependant, cette réponse a été donnée en 1996, soit avant l'entrée en vigueur des dispositions de la loi SRU parmi lesquelles figure son article 207 codifié à l'article L.111-3 du code de l'urbanisme. Un plan d'occupation des sols ne pouvait pas autoriser une telle reconstruction après sinistre dès lors que le bâtiment était situé dans cette bande de cent mètres et en dehors des parties actuellement urbanisées. C'est d'ailleurs ce qu'a jugé la Cour administrative d'appel de Nantes dans l'arrêt rendu le 11 juin 1997²²³, arrêt repris par l'édition de 2005 du code de l'urbanisme. Cet arrêt confirme le jugement du Tribunal administratif de Rennes rendu l'année précédente²²⁴. En revanche, dans une réponse ministérielle plus récente, le ministère a précisé qu'il n'est pas nécessaire de modifier la loi (loi littoral) pour permettre la reconstruction à l'identique après sinistre dans une commune littorale²²⁵. Mais cette réponse n'est pas tout à fait claire. Visait-elle pour autant la servitude instituée par l'article L.146-4 III relative à la bande de cent mètres ? Ce dernier dispose que « en dehors des espaces urbanisés, les constructions ou installations sont interdites sur une bande de cent mètres à compter de la limite haute du rivage ou des plus hautes eaux pour les plans d'eau intérieurs [...] » Cependant ce même article prévoit des exceptions au principe de l'urbanisation en continuité car il ne concerne pas les « constructions ou installations nécessaires à des services publics ou des activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau [...] ». Certains auteurs ont pu affirmer, en s'appuyant parfois sur cette réponse ministérielle, que si aucune règle spéciale à la reconstruction n'est prévue dans le document d'urbanisme, la reconstruction à l'identique après sinistre est possible dans la bande de cents mètre à compter du rivage ou des plus hautes eaux²²⁶. Toutefois, remarquons que l'article L.146-6-1 du code de l'urbanisme dispose dans son troisième alinéa que le schéma

²²¹ Loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral (Loi littoral)

²²² Réponse ministérielle à la question n° 31116, JOAN Q 29 janvier 1996, page 525

²²³ CAA Nantes 11 juin 1997, M. et Mme. Riou, n° 95NT00526, BJDU 5/1997, page 374. Les propriétaires d'un débit de boissons désirant reconstruire leur bâtiment détruit par un incendie n'ont pu obtenir le permis de construire sollicité au motif que l'édifice se situait dans la bande des cent mètres en dehors de toute urbanisation.

²²⁴ TA Rennes, 16 février 1995, n° 93-1679

²²⁵ Réponse ministérielle à la question n° 46685, JOAN Q 30 novembre 2004, page 9468

²²⁶ Lamy immobilier, n° 445

VIDALENC Gabriel, constr-urb., septembre 2004, page 6

d'aménagement « peut, à titre dérogatoire autoriser le maintien ou la reconstruction d'une partie des équipements ou constructions existantes à l'intérieur de la bande des cent mètres définies par le III de l'article L.146-4, dès lors que ceux-ci sont de nature à permettre de concilier les objectifs de préservation de l'environnement et d'organisation de la fréquentation touristique. »²²⁷. Cette dérogation est pour le moins réduite. Elle ne peut constituer en soi une garantie de reconstruction puisque les conditions qu'elle pose sont d'une part l'adoption d'un schéma d'aménagement qui prévoit la possibilité de reconstruction, d'autre part la conciliation des objectifs de protection et d'accueil des touristes. Le maire pourra facilement justifier que la reconstruction qu'un propriétaire projette de réaliser, n'est pas compatible avec les impératifs de protection du littoral. Par déduction, si une dérogation est prévue par ce texte, le principe reste donc celui de l'inconstructibilité en dehors des parties actuellement urbanisées dans la bande des cent mètres. Il semblerait qu'un doute persiste notamment pour les maires. A cet égard, le rapport n° 1740 de Jacques Le Guen²²⁸ souligne l'ambiguïté qui règne quant au droit de reconstruire dans la bande des cent mètres. L'article L. 146-2 prévoit timidement que les dispositions de la loi relative à la capacité d'accueil des espaces urbanisés ou à urbaniser « ne font pas obstacle à la réalisation des opérations de rénovation des quartiers ou de l'habitat existant ainsi qu'à l'amélioration, l'extension ou la reconstruction des constructions existantes. ». Cependant, comme le fait remarquer M. Le Guen, le juge administratif a interprété le principe de l'inconstructibilité dans la bande des cent mètres comme interdisant toute reconstruction après sinistre. Or une lecture rapide de l'article L.111-3 du code de l'urbanisme prône le droit à la reconstruction. Un tel principe supporte-t-il de tels doutes ? Son manque de précision a créé une insécurité juridique. C'est pour cette raison que la mission a proposé, déjà depuis 2004, d'indiquer clairement dans la loi littoral qu'aucune de ses dispositions ne font obstacle à une opération de reconstruction après sinistre ou de réhabilitation de l'habitat existant y compris dans la bande des cents mètres. Une telle sollicitation atteste donc qu'actuellement, rien n'est moins sûr que le droit de reconstruire après sinistre dans cette bande des cent mètres. Par ailleurs, le ministre de l'équipement a précisé récemment que l'interdiction de reconstruire « ne peut être motivée que par la nécessité d'une protection spéciale du lieu, par exemple un espace situé dans la bande littorale

²²⁷ Cette disposition est issue de la loi SRU. Elle vise à résoudre le problème posé par les constructions érigées dans les zones littorales avant l'entrée en vigueur de la loi du 3 janvier 1986. Il s'agissait à cette époque de permettre en fait la réalisation de l'opération prévue sur la plage de Pampelone et censurée par le Tribunal administratif de Nice

²²⁸ Rapport n° 1740 d'information sur l'application de la loi littorale, enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 21 juillet 2004. Ce rapport est déposé par la commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire, disponible sur le site de l'Assemblée nationale.

des cents mètres ou pour des raisons de sécurité »²²⁹. Mais cette conception est loin d'être certaine. En effet, le Tribunal administratif de Pau a pu juger qu'une servitude d'utilité publique, en l'espèce un site classé, ne peut faire obstacle au droit de reconstruire à l'identique²³⁰. Lorsque la servitude n'est pas liée à un motif de sécurité publique ou de salubrité, elle paraît difficilement être opposable au principe de l'article L.111-3. Elle viderait en effet cet article de toute sa portée. Pour éviter cette situation, le Conseil d'Etat n'hésite pas à assimiler les règles résultant d'une servitude d'utilité publique à des dispositions d'urbanisme lorsqu'elles ont les mêmes effets sur le droit de construire²³¹.

Mais la plus importante des servitudes d'utilité publique par son étendue géographique résulte des plans de prévention des risques. Le plan local d'urbanisme peut dans son corps même, édicter des règles de protection contre les risques naturels. Il peut s'agir par exemple de dangers liés aux inondations, avalanches, éboulements, érosions, affaissements etc. Ces risques justifient que soient interdites ou soumises à conditions spéciales les constructions ou installations de toute nature. Si le plan local d'urbanisme ne prévoit pas ou insuffisamment de telles restrictions à la construction ou à la reconstruction, il pourra être complété par ce que l'on appelle aujourd'hui un plan de prévention des risques naturels prévisibles (PPRNP). Ces documents ont été institués par la loi du 13 juillet 1982²³² relative à l'indemnisation des victimes de catastrophes naturelles. Le mécanisme a été réformé par la loi du 2 février 1995²³³. Ces plans ont pour objet de délimiter des zones exposées et de déterminer les techniques de prévention devant y être mise en œuvre tant par les propriétaires que par les collectivités territoriales. Ils ont vocation à remplacer les anciens documents que sont les plans d'exposition aux risques naturels prévisibles (PER), les plans de surface submersible (PSS), les périmètres de risque délimités en application de l'ancien article R. 111-3 du code de l'urbanisme, et les plans de zones sensibles aux incendies de forêts. Conformément à l'article L.126-1 du code de l'urbanisme, les dispositions du plan de prévention des risques naturels prévisibles sont opposables aux différentes décisions relatives à l'occupation du sol, notamment au permis de construire, au même titre que les autres servitudes d'utilité publique qui doivent être annexées à ces documents, servitudes dont la liste est donnée par l'article

²²⁹ Réponse ministérielle à la question n° 87605, JOAN Q 7 novembre 2006, page 11674

²³⁰ TA Pau (2° ch.) 23 octobre 2003, M. Didier Seguette, n° 012170, BJDU 6/2003, obs. BONICHOT Jean-Claude page 406

²³¹ V. Partie I, Chapitre II, Section I

²³² Loi n° 82-600 du 13 juillet 1982 relative à l'indemnisation des victimes de catastrophes naturelles

²³³ Loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement

R.126-3. La circulaire du 24 avril 1996²³⁴ relative aux modalités d'application des plans de prévention des risques prévoit expressément l'interdiction de reconstruire un bâtiment lorsque la destruction est due à une crue torrentielle et également lorsque le risque d'aléa est important.

Ce plan de prévention a été considéré comme contenant des dispositions d'urbanisme au sens de l'article L.600-2 du code de l'urbanisme dans un avis rendu par le Conseil d'Etat en juin 2002²³⁵. Cette interprétation a conduit le juge administratif à écarter de la demande de permis de construire consécutive à l'annulation d'un premier refus, les dispositions du plan. Il a donc fait prévaloir le principe de l'inopposabilité des normes nouvelles et cela même en considération des risques de sécurité. Précédemment, en juin 2001, la Haute juridiction a même estimé que le plan de prévention des risques naturels prévisibles est un document d'urbanisme au sens de l'article R.600-1 du code de l'urbanisme²³⁶. Elle s'est pour cela déjà inspirée de la définition donnée par l'article L. 121-10 du code de l'urbanisme²³⁷ selon laquelle « la notion de document d'urbanisme doit s'entendre de l'ensemble des documents élaborés par les collectivités publiques et ayant pour objet de déterminer les prévisions et règles touchant à l'affectation et à l'utilisation des sols opposables aux personnes publiques ou privées »²³⁸. Le Conseil d'Etat a donc créé de façon prétorienne une définition du document d'urbanisme particulière pour l'application de l'article R.600-1. Malgré ce que proposait le commissaire du gouvernement Pascale Fombeur, désirant tenir compte de la spécificité de ces plans pour considérer que le document est étranger à l'urbanisme, le Conseil d'Etat a étendu cette qualification de document d'urbanisme à ce document, au motif qu'il comporte une note de présentation et des documents graphiques. De plus, toujours selon le juge administratif, il a pour objet et pour effet de délimiter les zones à l'intérieur desquelles s'appliquent d'importantes contraintes en matière d'urbanisme. Le fait que les conclusions du commissaire du gouvernement aient été dans le sens inverse de la solution retenue par le Conseil d'Etat, atteste de l'incertitude qui est celle de la qualification du PPRNP. Cet avis a d'ailleurs fait l'objet de pléthore de critiques. Pour ne citer que le professeur Henri Jacquot, il

²³⁴ Circulaire du 24 avril 1996, relative aux modalités d'application des plans de prévention des risques, JO Lois et décrets 14 juillet 1996, page 10643

²³⁵ CE avis, 12 juin 2002, Préfet de la Charente-Maritime, n° 244634, Juris-Data, n° 2002-063956, à propos de la notification des recours (article R-600-1 du code de l'urbanisme)

²³⁶ CE, avis, 3 décembre 2001, Société civile immobilière des 2 et 4 rue, de la Poissonnerie, n° 236910, AJDA février 2002, note JACQUOT Henri, page 177

²³⁷ Cette définition a été abrogée

²³⁸ CE avis 17 janvier 1997, Association de défense de l'environnement du site de Galluis, Rec. CE 1997, page 22

a fait valoir qu' « un document d'urbanisme est nécessairement un document de portée générale qui prend en compte tous les aspects de l'aménagement et de l'espace dans un secteur donné. ». Par conséquent, il affirme qu'un document de planification sectoriel comme le plan de prévention des risques ne peut être qualifié de document d'urbanisme. De plus, ce plan n'est pas régi par le code de l'urbanisme mais par celui de l'environnement²³⁹. Son objet réside dans la prévention des risques naturels prévisibles et son statut de servitude d'utilité publique affectant l'utilisation des sols lui permet de faire prévaloir cet impératif sur toute autre considération notamment lors de la délivrance d'un permis de construire. Malgré ces analyses pour le moins pertinentes et convaincantes, il semblerait que le juge administratif conserve son interprétation extensive de la notion de dispositions d'urbanisme. Mais va-t-il avoir le même raisonnement au sens de l'article L.111-3 du code de l'urbanisme ? Il est vrai que le justiciable et les Administrations comprendraient mal pourquoi après avoir qualifié un tel document de document d'urbanisme au sens de l'article R.600-1 et de dispositions d'urbanisme au sens de l'article L.600-2, le Conseil d'Etat opère un revirement total sur la qualification de ce plan au sens de l'article L.111-3. Or nous connaissons les liens unissant la notion de document d'urbanisme à celle de dispositions d'urbanisme. Toujours dans le même sens, même si le code de l'urbanisme ne contient plus aujourd'hui de définition générale du document d'urbanisme, et que l'article L.121-1 comporte une liste de ceux-ci, cette énumération n'est pas limitative. Le Conseil d'Etat reste donc pour le moment hermétique aux critiques de la doctrine et nous pouvons imaginer qu'il continuera à appliquer de façon presque mécanique la définition du document d'urbanisme donnée dans son avis du 17 janvier 1997²⁴⁰. La frontière entre servitudes d'utilité publique et dispositions d'urbanisme n'est pour le moment pas tout à fait délimitée. Comme nous l'avons vu dans la première partie, il est très facile pour le juge d'assimiler des servitudes d'utilité publique à des dispositions d'urbanisme avec toutes les conséquences que cela pourrait emporter sur la portée de l'article L.111-3.

Certes, considérons que le plan de prévention des risques naturels prévisibles est bien un document d'urbanisme et par la même contient des dispositions d'urbanisme. Il n'en est pas moins un document valant servitude d'utilité publique. Il serait souhaitable que le juge administratif fasse disparaître cette ambiguïté. Dès lors que les dispositions d'un plan de prévention des risques naturels prévisibles constituent bien des dispositions d'urbanisme, doit-on les écarter en cas d'application de l'article L.111-3 ou doit-on admettre que prévalent les dispositions de l'article L.562-4 du code de l'environnement selon lesquelles ces plans

²³⁹ Articles L.562-1 et ss

²⁴⁰ Ibid page 89

valent servitudes d'utilité publique et donc ne sont pas évincés par l'article L.111-3 ? Le fait de valoir à la fois règle d'urbanisme et servitude d'utilité publique suffit-il pour interdire la reconstruction ? La réponse devrait être affirmative. Certes, un principe fort est énoncé par l'article L.111-3 mais doit-il primer sur les impératifs de sécurité publique ? Il serait déraisonnable de ne pas prendre en considération un document qui a pour objet de prévenir un danger pour la seule et unique raison d'une interprétation obstinée de l'article L.111-3 du code de l'urbanisme.

Il est vrai qu'une demande de reconstruction pourrait toujours être refusée sur la base d'une disposition autre que celle d'un plan de prévention des risques naturels prévisibles. Mais alors, se pose le problème de l'autorité de la chose jugée. Si un premier permis de reconstruire avait été refusé au motif que la reconstruction envisagée était exposée à un risque (en vertu d'un PPRNP) et que ce refus a été annulé, quelle base juridique reste-il à l'Administration pour refuser à nouveau le permis ? Il est vrai que si un tel refus a été annulé c'est que la position de l'Administration était erronée. Dans ce cas, elle devra respecter l'autorité de la chose jugée et ne pourra voir sa responsabilité engagée. Le propriétaire ne pourra s'en prendre qu'à lui-même. Il serait donc souhaitable de tenir compte de ces documents dès lors que des contraintes de sécurité s'imposent. Il devrait également en être ainsi pour les servitudes d'utilité publique instituées au titre de la législation sur les installations classées pour la protection de l'environnement.

Toujours dans le même sens, la loi du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages²⁴¹, résultant d'un article additionnel présenté en première lecture à l'Assemblée nationale, complète les dispositions de l'article L.123-5 du code de l'urbanisme par deux nouveaux alinéas. Ce nouveau dispositif permet au propriétaire d'un bâtiment sinistré depuis moins d'un an et situé dans le périmètre d'un plan de prévention des risques naturels prévisibles de bénéficier de certaines dérogations aux règles du plan local d'urbanisme. Il s'agit de pouvoir autoriser des constructions en surélévation notamment sans que l'on puisse opposer les règles définies par le plan d'occupation des sols (ou plan local d'urbanisme) telles celles relatives à l'aspect extérieur des bâtiments. Ces alinéas visent à autoriser simplement les travaux urgents sans attendre la modification du document d'urbanisme. Cependant, cet assouplissement ne vise que les bâtiments sinistrés depuis moins d'un an. Un amendement de M.Cardo visant à autoriser la reconstruction de bâtiments sinistrés dans une zone rouge inconstructible du plan de

²⁴¹ Loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages, JO 31 juillet 2003

prévention dès lors qu'ils sont édifiés conformément aux règles d'urbanisme à la date de la délivrance du permis ou dès lors qu'ils répondent aux normes techniques de prévention, n'a pas été retenu. Ce refus va dans le sens d'une meilleure prise de conscience du risque et des conséquences dommageables que pourrait engendrer une autorisation de reconstruire dans une telle zone.

Enfin, notons que si l'Administration veut utiliser un plan de prévention des risques naturels prévisibles pour justifier le refus de délivrance du permis autorisant la reconstruction, deux limites peuvent se présenter à elle. D'une part, rien n'est moins sûr que le juge administratif considère que le plan, comme toute servitude d'utilité publique d'ailleurs, n'est pas une disposition d'urbanisme au sens de l'article L.111-3 du code de l'urbanisme. D'autre part, ce document ne permet pas de répondre à toutes les situations, puisque toutes les zones de risque ne sont pas couvertes par un plan de prévention des risques naturels prévisibles. Un sinistre peut d'ailleurs traduire un risque se manifestant pour la première fois et de ce fait non identifié comme nécessitant l'élaboration d'un tel plan.

Il serait donc judicieux que l'autorité locale puisse fonder son refus sur une autre base juridique.

II. L'OPPOSABILITE DES DISPOSITIONS TROUVANT LEUR FONDEMENT DANS LE CODE DE L'URBANISME.

Nous avons vu dans le chapitre précédent que l'article L.111-3 du code de l'urbanisme entend écarter de l'instruction de la demande de permis autorisant la reconstruction après sinistre, toute « disposition d'urbanisme contraire ». Ce principe du droit de reconstruire est donc fortement défendu par le texte. Cependant, il ne faudra pas atteindre la conclusion hâtive selon laquelle dès lors qu'une disposition d'urbanisme est susceptible de contrarier le droit à la reconstruction, elle doit être écartée. Nous avons vu dans un premier temps que les documents d'urbanisme ont la possibilité de limiter ce droit. Puis nous avons envisagé les possibilités offertes à l'autorité municipale de refuser de délivrer une autorisation de reconstruire sur la base de règles qui ne constituent pas des dispositions d'urbanisme au sens de l'article L.111-3 du code de l'urbanisme. Ce principe n'est donc pas illimité. Mais les restrictions ne s'arrêtent pas là. Nous avons pu constater que le juge administratif souhaite

accroître autant que possible la portée de l'article L.111-3. Pourtant aussi surprenant que cela puisse paraître, il a estimé récemment qu'une norme même qualifiée de disposition d'urbanisme peut justifier l'interdiction de reconstruction après sinistre. En effet, la Haute Assemblée a été saisie pour avis en application de l'article L.113-1 du code de justice administrative par le Tribunal administratif de Nice, lui-même saisi d'un litige mettant en cause l'interprétation de l'article L.111-3 sur un point jusqu'alors inédit²⁴². Pour mieux comprendre cette réponse, rappelons les faits de l'espèce. Mme. Hutin, propriétaire d'une parcelle comprenant une partie de massif boisé, située sur le territoire de la commune de Beausset, a vu en 2001, l'un de ses deux bâtiments d'habitation détruit par un incendie. Elle a alors demandé au maire de la commune l'autorisation de reconstruire à l'identique le bâtiment en invoquant les dispositions de l'article L.111-3. Le maire a rejeté cette demande sur la base de l'article R.111-2 du code de l'urbanisme. Cet article prévoit qu'un permis de construire peut être refusé ou assorti de prescriptions spéciales lorsque la construction est de nature à porter atteinte à la salubrité ou à la sécurité publique. Le maire avait pour cela recueilli l'avis des services départementaux de lutte contre les incendies et de l'Office national des forêts. A leur lecture, il a estimé que la reconstruction à l'identique d'un bâtiment détruit était de nature à porter atteinte à la sécurité publique. L'article L.111-3 du code de l'urbanisme semble directement condamner le raisonnement suivi par le maire, les dispositions de l'article R.111-2 constituant bien une des dispositions d'urbanisme contraires qui ne peuvent faire obstacle au droit de reconstruire.

La question se posait de savoir si, confronté à une demande de permis de construire sur le fondement de l'article L.111-3 du code de l'urbanisme, le maire (en l'absence de dispositions particulières dans le document d'urbanisme) pouvait fonder un refus de permis sur la base des dispositions de l'article R.111-2 du même code. Est-ce qu'en dehors des dérogations prévues par le texte, de façon explicite (dispositions particulières à la reconstruction après sinistre dans le document d'urbanisme) ou implicites (opposabilité des servitudes d'utilité publique), le droit de reconstruire existe alors même que le bâtiment est exposé à un risque connu, et notamment à celui qui a entraîné sa destruction ? Le bon sens nous conduit à répondre à cette question en laissant la possibilité à l'autorité municipale de refuser de délivrer un tel permis. Mais alors la difficulté pour le Conseil d'Etat consistait à trouver un fondement juridique à ce refus. Derrière une formulation plutôt claire, se dissimule une restriction de taille à tel point que le juge administratif a répondu que le droit de

²⁴²CE avis, 23 février 2005, Mme. Hutin, n° 271270, Rec. CE 2005, page 79

reconstruire peut être anéanti sur la base de cet article R.111-2 du code de l'urbanisme. Cet avis ne fait-il pas de l'article L.111-3 un texte incantatoire ? L'interprétation du Conseil d'Etat a d'ailleurs été critiquée par de fervents défenseurs de la sécurité juridique, car elle viderait le texte de toute portée réelle. « Sans mésestimer l'intérêt de la réponse », Gabriel Vidalenc a souligné « qu'elle ne comporte pas de formule exécutoire, n'est pas revêtue de l'autorité de la chose jugée et ne lie pas, du moins en droit, la juridiction qui avait renvoyé pour avis. »²⁴³. Le Conseil d'Etat a en effet fait preuve d'audace lorsqu'il a considéré que l'article R.111-2, texte réglementaire faisant partie au surplus des dispositions dites « permissives » du code de l'urbanisme, prévaut sur une disposition législative qui affirme le contraire. Toujours selon lui si l'on admettait l'opposabilité de l'article R.111-2 à la demande de reconstruction d'un bâtiment sinistré, il faudrait, par identité de raison, admettre la même opposabilité des autres dispositions permissives : sites archéologiques (article R.111-3-2) ; desserte des bâtiments (article R.111-4) ; environnement (article R.111-14-2) ; considérations d'aménagement du territoire (article R.111-15) ; sites, paysages et perspectives monumentales (article R.111-21), dispositions qui s'appliquent même en présence d'un plan local d'urbanisme rendu public ou approuvé ou de tout document en tenant lieu. Autrement dit, ces articles sont d'ordre public²⁴⁴. Ces dispositions qui laissent au maire une marge de manœuvre importante pourraient constituer un obstacle majeur au droit de reconstruire si l'autorité municipale décidait d'en faire application. Pour le moment, aucune décision n'a été rendue sur ce point. En revanche, si le juge administratif s'est montré particulièrement sévère dans cette affaire en considérant que l'article R.111-2 du code de l'urbanisme peut servir de base juridique au refus de délivrer un permis portant sur la reconstruction après sinistre, c'est parce que cette disposition est relative à la sécurité publique. Nous retrouvons ici les exigences qui pèsent sur l'autorité municipale en terme de sécurité²⁴⁵. Et c'est d'ailleurs sans doute parce qu'il s'agissait de tels impératifs que le Conseil d'Etat a admis qu'une disposition d'urbanisme puisse faire échec au droit de reconstruire. C'est donc une seconde lecture, moins respectueuse de la sécurité juridique qu'il faudra retenir, même si les arguments allant dans le sens d'une interprétation littérale du texte sont nombreux. Cette deuxième lecture consiste donc à admettre que si toute disposition d'urbanisme ne peut normalement faire obstacle au droit de reconstruire après sinistre, une exception doit être faite pour celles qui touchent à la salubrité ou à la sécurité publique. Il serait en effet regrettable de défendre le principe de la

²⁴³ VIDALENC Gabriel, op. cit. Defrénois n° 18/2005, n° 38227, page 1377

²⁴⁴ Article R.111-1 du code de l'urbanisme

²⁴⁵ V. Partie II, Chapitre II, Section I, Section II

sécurité juridique au détriment de la sécurité physique des occupants du bâtiment reconstruit. Le Conseil d'Etat a donc rajouté à l'article L.111-3 une condition prétorienne. Il serait en effet fâcheux d'interdire au maire de refuser un permis de construire lorsqu'il a omis de prévoir des restrictions à la reconstruction dans son document d'urbanisme, alors même que des contraintes de sécurité sont en jeu et qu'il en connaît l'existence. Un certain nombre de restrictions étant admises par le législateur dans le texte même, ce n'est pas méconnaître directement son intention que d'en envisager d'autres. Dans cet avis, la Haute assemblée n'avait pas entendu donner « le droit de reconstruire un bâtiment dont les occupants seraient exposés à un risque certain et prévisible de nature à mettre gravement en danger leur sécurité, notamment lorsque c'est la réalisation d'un tel risque qui a été à l'origine de la destruction du bâtiment pour la reconstruction duquel le permis est demandé. ». Par conséquent, malgré les dispositions de l'article L.111-3, le maire est en droit de refuser le permis ou de l'assortir de prescriptions spéciales, s'il se trouve dans un cas où les dispositions de l'article R.111-2 peuvent être valablement invoquées. Un tel avis serait donc susceptible de remettre en cause les observations qui ont pu être faites à propos du jugement rendu par le Tribunal administratif de Pau le 23 octobre 2003²⁴⁶.

Nous pouvons observer que la solution apportée par le Conseil d'Etat s'inscrit parfaitement dans les contours du champ d'application de l'article R.111-2 du code de l'urbanisme. Si la rédaction initiale de cet article visait le seul cas des projets de constructions susceptibles de créer un risque pour la sécurité des tiers, le juge administratif admet de longue date qu'une demande de permis de construire peut être refusée sur ce fondement lorsque c'est la sécurité de la construction projetée elle-même ou celle de ses occupants qui est en cause²⁴⁷. Ce principe de réciprocité résulte du décret du 12 octobre 1998²⁴⁸. Le refus du bénéfice de l'article L.111-3 du code de l'urbanisme n'est pas nécessairement dépendant de l'approbation préalable d'un document sécuritaire couvrant la zone de situation de l'immeuble sinistré. En effet, l'utilisation de l'article R.111-2 ne suppose pas une quelconque délimitation d'une zone

²⁴⁶ TA Pau (2^o ch.), 23 octobre 2003, M. Didier Seguet, n° 012170, BJD 6/2003, obs. BONICHOT Jean-Claude, page 406. Si ce jugement n'a pas donné gain de cause au pétitionnaire, il a ouvert une nouvelle possibilité car le commissaire du gouvernement a fait remarquer qu'un règlement sanitaire départemental constitue bien une disposition d'urbanisme au sens de l'article L.111-3 du code de l'urbanisme. Cependant si un tel règlement n'est pas opposable à la demande de reconstruction, le maire pourra refuser de délivrer le permis de reconstruire sur le fondement de l'article R.111-2 du code de l'urbanisme et ce sur la base de l'atteinte à la salubrité publique.

²⁴⁷ CE (Sect.), 21 mars 1980, Peyrusque, n° 12888, Rec. CE 1980, page 157, à propos de la création d'un lotissement à usage d'habitation près d'une porcherie.

²⁴⁸ Décret n° 98-913 du 12 octobre 1998, portant modifications des dispositions du livre premier du code de l'urbanisme relatif aux règles générales d'aménagement et d'urbanisme

de risque dans un document. D'ailleurs, il peut être appliqué même en l'absence d'un document d'urbanisme.

Cet article constitue bien la « base juridique appropriée » pour refuser de délivrer le permis ou bien pour l'assortir de prescriptions spéciales. Il permet d'apporter une réponse nuancée. En effet, le permis pourra être accordé sous réserve du respect de certaines conditions, si cela suffit à parer le risque. Il pourra aussi être refusé et ce même pour prévenir un risque autre que celui qui a été la cause de la destruction du bâtiment. La reconstruction semble s'avérer radicalement impossible si le sinistre la motivant résulte précisément du risque qu'il faut désormais prévenir. Nous pensons bien sûr aux immeubles situés dans des zones d'avalanches, ou dans certaines zones inondables. Mais la limite ne s'arrête pas là. Tout propriétaire de bâtiment détruit par un incendie de forêt ne dispose pas d'un droit absolu à la reconstruction même si, après l'incendie, il n'existe plus de forêt : une simple replantation peut faire légalement obstacle à la reconstruction même si le classement de la zone dans le document d'urbanisme n'a pas été modifié. Enfin l'argument selon lequel la reconstruction peut être refusée notamment lorsque le risque à prévenir est celui qui est la cause du sinistre motivant la demande n'empêche pas de concevoir que l'immeuble ne puisse être reconstruit même s'il a péri pour une autre cause que celle qui engendre désormais le danger grave à prévenir. Si le législateur n'a pas voulu que des normes d'urbanisme, qu'elles soient législatives ou réglementaires, viennent entraver le droit de reconstruire, il n'a pas non plus voulu que le principe spécial se développe alors que des situations locales peuvent nécessiter des restrictions voire même des interdictions. En effet, c'est au niveau local que la situation s'apprécie le mieux. C'est en raison de la spécificité des lieux que le pouvoir local disposera ainsi d'une certaine marge d'appréciation. De plus, l'article R.111-2 est une disposition permissive. Ce caractère augure du type de contrôle qui sera éventuellement exercé par le juge sur la décision de l'autorité locale. L'utilisation de l'article R.111-2 devra réunir deux conditions. Elle devra être justifiée par la prévention d'un « risque certain et prévisible ». Il faut en plus que ce risque soit « de nature à mettre gravement en danger » les occupants de l'immeuble dont la reconstruction est projetée. Dans cette affaire, le Tribunal administratif de Nice se demandait s'il ne fallait pas considérer qu'en présence d'un motif de sécurité publique, le maire avait compétence liée. Il s'agissait plus précisément de savoir s'il était tenu de retirer d'office le permis de construire sur la base de cette disposition dès lors qu'il se trouve dans le délai de quatre mois à compter de la signature de la décision. Puisque l'article R.111-2 est une disposition permissive, l'autorité municipale qui l'applique n'est pas dans un cas de compétence liée. Son utilisation suppose une appréciation des faits. Autrement dit,

l'autorité locale n'est pas obligée de refuser d'octroyer le permis ou de l'assortir de prescriptions spéciales²⁴⁹. Elle appréciera la demande de permis sur la base du dossier d'instruction. Cette interprétation selon laquelle dès lors qu'une décision implique une interprétation, elle ne relève pas d'un cas de compétence liée peut d'ailleurs se prévaloir d'un précédent de la Section du contentieux du Conseil d'Etat²⁵⁰. Le juge considère que le maire peut légalement délivrer un permis sans l'assortir de prescriptions spéciales s'il estime que le risque est faible et n'impose pas de telles prescriptions. En revanche, s'il apparaît que le danger est sérieux, il peut refuser de le délivrer s'il n'est pas en mesure de définir les prescriptions qui sont nécessaires pour assurer la sécurité du bâtiment projeté. En revanche, s'il accorde le permis alors même que le danger est connu, plane sur lui le risque de voir sa responsabilité engagée, et ce, même s'il est en situation de compétence discrétionnaire.

En réalité il serait opportun que le législateur intervienne pour mettre un terme à ces incertitudes. L'utilisation par l'autorité municipale de l'article R.111-2 comme base juridique appropriée pour justifier le refus de délivrer un permis portant sur la reconstruction d'un bâtiment sinistré a d'ailleurs été confirmée par une réponse ministérielle²⁵¹ qui dispose que « Toutefois le législateur n'a pas entendu donner le droit de reconstruire un bâtiment dont les occupants seraient exposés à un risque certain et prévisible, de nature à mettre gravement en danger leur sécurité. [...] Dans une telle hypothèse, il y a lieu, pour l'autorité compétente et dans les limites qui viennent d'être définies, de refuser le permis de construire ou de l'assortir, si cela suffit à parer au risque, de prescriptions adéquats, sur le fondement de l'article R.111-2 du code de l'urbanisme, qui constitue la base juridique appropriée »

La Cour administrative d'appel de Lyon a d'ailleurs pu mettre en application cet avis dans un arrêt rendu le 2 février 2006. Dans cette affaire, le maire avait délivré un permis dans une commune de montagne soumise à un risque d'avalanche, afin de reconstruire un bâtiment d'une surface de 126 mètres carrés. La destination du bâtiment était mentionnée comme agricole. Le préfet a alors exercé son déféré préfectoral à l'encontre de l'autorisation accordée par le maire en se fondant notamment sur l'erreur manifeste d'appréciation qu'aurait commise le maire pour n'avoir pas conditionné la délivrance du permis au respect de prescriptions spéciales, conformément à l'article R.111-2 du code de l'urbanisme. Par cet arrêt la cour confirmera que le droit de reconstruire à l'identique peut céder devant la démonstration selon

²⁴⁹ CE, 29 mars 1968, Société du lotissement de la plage de Pampelone, n° 5900, Rec. CE 1968, page 211

²⁵⁰ CE (Sect.), 3 février 1999, Montagnac, n° 149722 et n° 152848, Rec. CE 1999, page 6

²⁵¹ Réponse ministérielle à la question n° 15791, JO Sénat Q 28 avril 2005, page 1208

laquelle les occupants du bâtiment sont exposés à des risques certains et prévisibles de nature à mettre en danger leur sécurité. Le permis délivré a donc été annulé. Selon le juge administratif, le maire aurait dû l'assortir de prescriptions spéciales ou même le refuser, et ce, sur la base de l'article R.111-2 du code de l'urbanisme²⁵².

Par le biais de mesures individuelles, l'autorité locale peut faire obstacle au droit de reconstruire après sinistre. Ces mesures devront nécessairement être motivées car constitutives de décisions individuelles défavorables. Elles prendront appui sur un ou plusieurs textes. Nous avons vu que les servitudes d'utilité publique peuvent constituer une des limites au droit de reconstruire, mais s'il souhaite réellement défendre le droit proclamé par l'article L.111-3 du code de l'urbanisme, le juge administratif pourra toujours qualifier une servitude d'utilité publique de disposition d'urbanisme, qui comme nous le savons bien, sera écartée de la demande de permis de construire autorisant la reconstruction. Ces servitudes ne constituent donc pas la meilleure base juridique justifiant le refus de l'Administration. Une telle application de la loi, en revanche est loin d'être satisfaisante lorsque ce sont des motifs de sécurité qui pourraient justifier le refus de délivrer le permis de construire.

L'article R.111-2 peut alors être perçu comme le palliatif à l'inopposabilité éventuelle des plans de prévention des risques naturels prévisibles. Cet article présente l'avantage d'être utilisable dès lors que sont présentes des contraintes de sécurité ou de salubrité publique. Ce texte a donc un champ d'application particulièrement large, son utilisation relevant de l'appréciation de l'Administration. Le juge administratif a principalement entendu remédier à une lacune de la loi sans renvoyer au législateur le soin de régler la difficulté. Si pour autant nous ne voulons pas que le principe de sécurité juridique en pâtisse, peut être pouvons nous espérer que le législateur adopte un amendement complétant l'article L.111-3, amendement qui introduirait explicitement des dispositions concernant la sécurité publique comme nécessaire limite au droit de reconstruire.

Ce complément apporté à l'article L.111-3 permettrait de pallier la carence en terme de sécurité, tout en encadrant toutefois le pouvoir de l'autorité locale qui aujourd'hui dispose d'une marge de manœuvre importante en ce qui concerne les demandes de reconstruction après sinistre.

²⁵² CAA Lyon, 2 février 2006, Préfet de la Savoie c/ Cne de Beauvoir-sur-Doron, n° 02LY02286, Constr-urb. Mai 2006, obs. CORNILLE Patrice, page 15

CONCLUSION :

Le législateur souhaitait combler le mutisme du code de l'urbanisme en adoptant l'actuel article L.111-3. Pour que ce texte, qui consacre le droit de reconstruire après sinistre, puisse être effectif, certaines conditions doivent être remplies. Une lecture rapide de l'article nous conduit à la conclusion suivante : Pour qu'il puisse prétendre au droit de reconstruire, le propriétaire du bâtiment démoli doit tout simplement déposer un projet de reconstruction à l'identique du bâtiment régulièrement édifié et détruit par le sinistre. En outre, la reconstruction ne sera possible que si le document d'urbanisme ne s'y oppose pas. Les conditions d'application de cet article semblent claires. La rédaction du texte ne pose aucune difficulté. Pourtant, si nous nous attardons sur la jurisprudence du Conseil d'Etat nous remarquons que ces conditions peuvent être sujettes à interprétation. Les termes précis de l'article se révèlent parfois ambigus. Dès lors que ces conditions sont satisfaites, le texte peut enfin produire ses effets, à savoir faciliter la reconstruction après sinistre en consacrant l'inopposabilité des dispositions d'urbanisme contraires à la reconstruction. Sur ce point d'ailleurs, les arrêts de la Haute juridiction administrative comme les nombreuses réponses ministérielles suivent la volonté du législateur en donnant à l'article L.111-3 la portée la plus large possible. Mais si la reconstruction après sinistre requiert la nécessité d'un permis de construire, nous imaginons aisément que l'Administration conserve un pouvoir de contrôle, qui dans certaines hypothèses, sera un véritable couperet à la reconstruction après sinistre. L'obtention d'une autorisation d'urbanisme comme préalable obligatoire matérialise en quelque sorte le caractère limité du droit de reconstruire. Si le refus d'autoriser la reconstruction après sinistre a été présenté par le législateur comme une exception au principe selon lequel la reconstruction à l'identique est autorisée nonobstant toute disposition d'urbanisme contraire, nous avons vu que les restrictions sont pour le moins étendues. Le conseil municipal peut non seulement décider d'interdire ou de réglementer la reconstruction après sinistre par le biais du document d'urbanisme, mais encore s'y opposer par le biais de mesures individuelles. Les limites au droit de reconstruire vont donc beaucoup plus loin que la simple lettre du texte. En définitive, ce principe assez simple en apparence, nécessite l'intervention permanente du juge auquel revient la tâche de l'interpréter.

Peu à peu la reconstruction après sinistre précise ses contours et s'affine. Le droit de reconstruire énoncé par l'article L.111-3 du code de l'urbanisme s'avère assez difficile à mettre en œuvre tant les restrictions qui y sont apportées sont importantes.

Quoiqu'il en soit, c'est un euphémisme que de dire que la portée du droit de reconstruire à l'identique résultant de l'article L.111-3 du code de l'urbanisme est étroitement encadrée par le juge administratif qui tient entre ses mains l'étendue du texte et par la même le sort des propriétaires de bâtiments détruits par un sinistre. Ce principe si fort annoncé par l'article L.111-3 est fluctuant car il dépend de l'application qu'en fera l'autorité administrative, de l'appréciation du juge administratif, et des évolutions notamment législatives, qui bien que ne concernant pas directement, pour le moment, le droit de reconstruire, ont des incidences favorables ou non sur le principe. A l'heure actuelle, nous sommes en droit d'espérer certaines précisions législatives, réglementaires ou même jurisprudentielles des restrictions au droit de reconstruire en raison des nombreuses incertitudes qui règnent quant à l'application d'un principe qui reste tout de même récent et qui n'a pas encore fait l'objet de nombreuses décisions jurisprudentielles.

INDICATIONS BIBLIOGRAPHIQUES

OUVRAGES GENERAUX:

- AUBY (Jean-Bernard) et PERINET-MARQUET (Hugues), *Droit de l'urbanisme et de la construction*, Montchrétien, Précis Domat, 7^{ème} édit., 2004.
- DROBENKO (Bernard), *Droit de l'urbanisme, Mémento*, Galino, 2^{ème} édit., 2005.
- DAVIGNON (Jean-François), *Droit de l'urbanisme*, Juris-classeur, Litec, 2004.
- GERARD (Patrick), *Pratique du droit de l'urbanisme*, Eyrolles, 4^{ème} édit., 2003.
- GILLI (Jean-Paul), CHARLES (Hubert) et LANVERSIN (Jacques de), *Les grands arrêts du droit de l'urbanisme*, Dalloz, 4^{ème} édit., 1996.
- JACQUOT (Henri) et PRIET (François), *Droit de l'urbanisme*, Précis Dalloz, 5^{ème} édit., 2004.
- LARROUY-CASTERA (Xavier) et OURLIAC (Jean-Paul), *Risques et urbanisme*, Le Moniteur, 2004.
- PERIGNON (Sylvain), *Le nouvel ordre urbanistique*, Les éditions du Cridon, 2004.

CODES :

- Code de l'urbanisme, édition Dalloz, 2005.
- Code pratique de l'urbanisme annoté et commenté, Collection Le moniteur référence, mis à jour.

ARTICLES :

- BENOIT-CATTIN (Philippe), *La réforme des autorisations d'urbanisme*, Constr-urb. Janvier 2006, page 7.
- CHATELIER (Gilles le), *Le droit de reconstruire en cas de sinistre*, Mon. TP. 15 juillet 2005, page 50.

- CORNILLE (Patrice), *Le droit de reconstruire n'a pas un caractère absolu*, Constr-urb., mai 2005, comm. n° 115, page 21.
- COULLAUD (Nathalie), *Construire dans les zones à risques*, Mon. TP. 5 mars 1999, page 50.
- DIOT (Karelle) et PETIT JEAN (Anne), *Loi ENL, urbanisme : une avancée en demie teinte*, Mon. TP, 11 août 2006, n° 5359, page 52.
- DUTRIEUX (Damien), *construction illégale et loi SRU : les effets limités du nouvel article L.111-3 du Code de l'urbanisme*, JCP N, 28 septembre 2001, page 1431.
- GODBILLON (Bernard), *L'autorisation de construire et le risque naturel, le devoir de vigilance en droit de l'urbanisme*, AJDI 1999, page 768.
- HOCREITERE (Patrick), *La reconstruction des bâtiments détruits après sinistre*, Droit et ville 1997, n° 44, page 199 et ss. ; *Sinistre : Exonérations fiscales et indemnisations pour reconstruire*, Mon. TP, 24 octobre 1996, n° 4900, page 50 ; *Reconstruction à l'identique ou non des bâtiments détruits*, Mon. TP, 17 octobre 1997, n° 4899, page 52.
- LARRALDE (Dominique), *La reconstruction d'un bâtiment sinistré*, Constr-urb. mars 2001, n° 63, page 14 ; *Modifications législatives du Code de l'urbanisme et pratique notariale*, JCP N, 16 février 2001, n° 7, page 327.
- LIET-VEAUX (Georges), *Du regrettable contrôle administratif des constructions remontant à plus de trois ans*, JCP N 1996, prat. n° 3603.
- MOLINER- DUBOST (Marianne), *Maîtrise spatiale des nuisances et des risques*, Et. Fonc, janvier-février 2004, n° 107.
- PAVY (Bruno), *La reconstruction à l'identique d'un bâtiment détruit par un sinistre après la loi SRU*, Defrénois 2001, n° 37419, page 1229.
- PERIGNON (Sylvain), *La sécurisation des autorisations d'urbanisme et des constructions existantes*, AJDA 4 septembre 2006, page 1549.
- TREBULLE (Guy) et FONBAUSTIER (Laurent), *Réflexions autour de la loi relative à la prévention des risques technologiques et naturels*, RDI janvier/ février 2004, page 23.
- VIDALENC (Gabriel), *Le droit de reconstruire à l'identique*, Constr-urb., septembre 2004, étude n° 8, page 6, Bulletins du Cridon n° 10-11 des 1^{er} et 15 juin 2004.
- WALLUT (Patrick), *Modifications législatives du Code de l'urbanisme et pratique notariale*, JCP N, 16 février 2001, page 327.

CONCLUSIONS :

- AGUILA (Yann), CE avis, 23 février 2005, *Mme Hutin*, n° 271270, BJDU 2005, page 16.

- BACHELIER (Gilles), CE, 18 février 1994, *Cne de Crosne*, n°108053, BJDU 3/1994, page 16.
- BOISSARD (Sophie), CE avis, 12 juin 2002, *Préfet de la Charente Maritime*, n° 244634, BJDU 3/2002, page 220.
- BONICHOT (Jean-Claude), CE, 7 juillet 1997, *Association Sauvegarde de l'étang des Mouettes (1° espèce) et Mme. Madaule (2° espèce)*, n° 170406 et n° 170375, BJDU 5/1997, page 315.
- CALDERARO (Norbert), TA Nice, 6 mars 1996, *Comité de sauvegarde du port Vauban*, BJDU 3/1996, page 170.
- CHAUVAUD (Didier), CE, 30 décembre 2002, *M. Boissard*, n° 214850, BJDU 2/2003, page 82.
- DEMOUVEAUX (Jean-Pierre), TA Versailles (3eme ch.), 14 mai 1996, *M. Sanglier c/ Cne de Jouy-en Josas*, n° 96677, BJDU 4/1996, page 252.
- DEVYS (Christophe), CE, 23 novembre 2005, *Commune de Bagnère-de-Bigorre*, n° 279721, BJDU 2/2006, page 92.
- ISAÏA (Henri), CAA Nantes (1^{ère} Ch.), 2 mai 1996, *Mme. Launardie de Ferrand Puginier*, n° 94613, BJDU 4/1996, page 249.
- LABETOULLE (Daniel), CE (Sect.), 23 mars 1979, *Cne de Bouchemaine*, n° 09860, Recueil CE 1979, page 127.
- MIGNON (Emmanuelle), CE, 20 février 2002, *Plan*, n° 235725, BJDU 3/2002, page 175.
- POUZOULET (Philippe), CAA Bordeaux (5 ° ch.), 21 novembre 2005, *Mme. Silvana Assier de Pompignan*, n° 02BX01600, BJDU 1/2006, page 11.
- STAHL (Jacques-Henri), CE 5 mars 2003, *M. Nicolas Lepoutre et autres c/ ministre de l'équipement, des transports, de l'aménagement du territoire, du tourisme et de la mer*, n° 252422 et n° 252492, BJDU 1/2003, page 13.
- TOUVET (Laurent), CE 7 juillet 2000, *Secrétaire d'Etat au Logement*, n° 200949, BJDU 4/2000, page 266.

NOTES DE JURISPRUDENCE :

- BENOÏT-CATTIN (Philippe), CE 5 mars 2003, *M. Nicolas Lepoutre et autres c/ ministre de l'équipement, des transports, de l'aménagement du territoire, du tourisme et de la mer*, n° 252422, Defrénois 2003, n° 20, art. 37824 ; CE 12 juin 2002, *Préfet de la Charente-Maritime*,

- n° 244634, Constr-urb. 2002, comm. 251 ; CE (Sect.), 29 décembre 2004, *Société d'aménagement des coteaux de Saint-Blaine*, n° 257804, Constr-urb. février 2005, comm. n° 50, page 25.
- BONICHOT (Jean-Claude), CE avis, 12 juin 2002, *Préfet de la Charente-Maritime*, n° 244634, BJDU 3/2002, page 220 ; TA Versailles (3° ch.), 14 mai 1996, *M. Sanglier c/ Cne de Jouy-en-Josas*, n° 96677, BJDU 4/1996, page 25.
 - CHARLES (Hubert), CE (Sect.), 23 mars 1979, *Cne de Bouchemaine*, n° 09860, GADU, n° 11.
 - CORNILLE (Patrice), CE (Sect.), 20 février 2002, *Plan*, n° 235725, Constr-urb. 2002, comm. n° 126 ; CE, 5 mars 2003, *M. Nicolas Lepoutre et autres c/ ministre de l'équipement, des transports, de l'aménagement du territoire, du tourisme et de la mer*, n° 252422 art n° 252492, Constr-urb. 2003, comm. n° 188 ; CAA Marseille, 2 mars 2000, *Valentini*, n° 97MA01394, Constr-urb. décembre 2000, comm n° 308, page 22 ; CAA Lyon, 2 février 2006, *Préfet de la Savoie c/ Cne de Beaufort-sur-Doron*, n° 2006293550, Constr-urb. Mai 2006, page 15. ; CAA Versailles, 6 avril 2006, *J.Jannez*, n° 05VE00396, Constr-urb. Septembre 2006, page 21.
 - DUTRIEUX (Damien), CE 5 mars 2003, *M. Nicolas Lepoutre et autres c/ ministre de l'équipement, des transports, de l'aménagement du territoire, du tourisme et de la mer*, n° 252422 et n° 252492, JCP N, 12 décembre 2003, n° 50, page 1635.
 - ERSTEIN (Lucienne), CE 5 mars 2003, *M. Nicolas Lepoutre et autres c/ ministre de l'équipement, des transports, de l'aménagement du territoire, du tourisme et de la mer*, n° 252422 et n° 252492, Coll. Terr. Intercom, juin 2003, page 23.
 - GAUDEMET (Yves), CE, 25 octobre 1985, *Poinsignon*, n° 39288, RDI 1986, page 62.
 - GODFRIN (Gilles), CE, 23 février 2005, *Cne de Bagnères-de-Bigorre*, n° 279721 et CAA Bordeaux, 21 novembre 2005, *X c/ Cne de Saint-Romain-de-Benet*, n° 02BX016000, Constr-urb. avril 2006, page 22 ; CE, 29 juin 2005, *Raitère*, n° 267320, Constr-urb. octobre 2005, comm. n° 223, page 23.
 - JACQUOT (Henri), CE avis, 3 décembre 2001, *Société civile immobilière des 2 et 4, rue de la Poissonnerie et autres*, n° 236910, AJDA 2002, page 177.
 - LABETOULLE (Daniel), CE, 25 octobre 1985, *Poinsignon*, n° 39288, RDI 1986, page 62.
 - LIET-VEAUX (Georges), CE, 6 avril 1992, *Cts Lazerges*, n° 87168, JCP 1993, éd. G, II, 22128.
 - MENG (Jean-Philippe), CE avis, 23 février 2005, *Mme. Hutin*, n° 271270, Defrénois 21/2005, page 1698.
 - PERIGNON (Sylvain), CE (Sect.), 20 février 2002, *Plan*, n° 235725, Defrénois 2002, n° 37618-33.

- ROBINEAU (Yves), CE 5 mars 2003, *M. Nicolas Lepoutre et autres c/ ministre de l'équipement, des transports, de l'aménagement du territoire, du tourisme et de la mer*, n° 252422 et n° 252492, RDI 2003, page 371.
- SOLER-COUTEAUX (Pierre), CA Colmar (ch. de l'instruction), 12 avril 2001, *Cne de Wolfisheim c/ Koegler et Rohfritsch*, RDI 2001, page 397 ; CE (Sect. cont.), 20 février 2002, *Plan*, n° 235725, RDI 2002, page 256.
- VIDALENC (Gabriel), CE avis, 23 février 2005, *Defrénois 18/2005*, page 1377.

TEXTES OFFICIELS :

- Loi du 15 juillet 1845 relative à la police des chemins de fer.
Rec. Duverger, page 279.
- Décret du 28 mars 1852 instituant le « permis de bâtir » pour la ville de Paris.
Rec. Duverger, page 634.
- Loi du 31 décembre 1913 sur les monuments historiques.
JO. du 4 janvier 1994, page 129.
- Loi du 8 août 1929 sur le contingent exceptionnel.
JO. du 13 août 1929, page 9411.
- Ordonnance du 27 octobre 1945 généralisant le permis de construire.
JO. du 28 octobre 1945, page 7000.
- Loi de finance rectificative n° 73-1128 du 21 décembre 1973.
JO. du 23 décembre 1973, page 13715.
- Loi n° 76-1285 du 31 décembre 1976 portant réforme de l'urbanisme.
JO. du 1^{er} janvier 1977, page 4.
- Loi n° 82-600 du 13 juillet 1982 relative à l'indemnisation des victimes de catastrophes naturelles.
JO. du 14 juillet 1982, page 2242.
- Loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne, dite loi montagne.
JO. du 10 janvier 1985, page 320.
- Loi n° 85-696 du 11 juillet 1985 relative à l'urbanisme au voisinage des aérodromes, dite loi aérodromes.
JO. du 12 juillet 1985, page 7860.

- Loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral, dite loi littoral.
JO. du 4 janvier 1986, page 200,
- Loi n° 94-112 du 9 février 1994 portant diverses dispositions en matière d'urbanisme et de construction.
JO. n° 34 du 10 février 1994, page 2271.
- Circulaire n° 94-38 du 22 mai 1994 relative à l'application de la loi du 9 février 1994.
- Loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement.
JO. n° 29 du 3 février 1995, page 1840.
- Circulaire du 24 avril 1996 relative aux dispositions applicables eu bâti et ouvrages existants en zones inondables.
JO. n° 163 du 14 juillet 1996, page 10643.
- Loi n° 96-393 du 13 mai 1996 relative à la responsabilité pénale pour des faits d'imprudence ou de négligence.
JO. n° 112 du 14 mai 1996, page 7211.
- Décret n° 98-913 du 12 octobre 1998 portant modification des dispositions du Livre 1^{er} du code de l'urbanisme.
JO. n° 237 du 13 octobre 1998, page 15486.
- Loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations.
JO. n° 88 du 13 avril 1988, page 5646.
- Loi n° 2000-647 du 10 juillet 2000 tendant à préciser la définition des délits non intentionnels.
JO. n° 159 du 11 juillet 2000, page 10484.
- Loi n° 2003-590 du 2 juillet 2003 relative à l'urbanisme et à l'habitat, dite loi UH.
JO. n° 152 du 3 juillet 2003, page 11176.
- Loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages.
JO. n° 175 du 31 juillet 2003, page 13021.
- Loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004 portant simplification du droit.
JO. n° 287 du 10 décembre 2004, page 20857.
- Ordonnance n° 2005-1527 du 8 décembre 2005 relative au permis de construire et autorisations d'urbanisme.
JO. n° 286 du 9 décembre 2005, page 18997.
- Loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement.
JO. n° 163 du 16 juillet 2006, page 10662.

Mon. TP 21 juillet 2006, cahier détaché n° 2.

RAPPORTS :

- Rapport du 89^e Congrès des notaires, Cannes 1993
Defrénois 1993, page 126.
- Rapport du Commissariat général au plan, La décision publique face aux risques
La documentation française, 2002, page 100.
- Rapport Le Guen, sur l'application de la loi littoral enregistré, 21 juillet 2004
Consultable sur le site www.assemblée-nationale.fr
- Rapport Pelletier, Pour une meilleure sécurité juridique, janvier 2005
Consultable sur le site www.urbanisme.equipement.gouv.fr

REPOSES MINISTERIELLES :

- Réponse ministérielle à la question n° 1521
JOAN Q, 2 mai 1989 page 2040
JCP N 1989, part. 1176
- Réponse ministérielle à la question n° 1363
JOAN Q, 15 mai 1989, page 2258
JCP N 1989, part. 1168
- Réponse ministérielle à la question n° 14108
JOAN Q, 17 décembre 1990, page 5574
JCP N 1991, prat. 1890
- Réponse ministérielle à la question n° 11969
JO Sénat Q, 2 mai 1991, page 933
- Réponse ministérielle à la question n° 69
JO Sénat Q, 1^{er} juillet 1993, page 1055
- Réponse ministérielle à la question n° 5697
JOAN Q, 8 novembre 1993, page 3934
- Réponse ministérielle à la question n° 31116
JOAN Q, 29 janvier 1996, page 525
- Réponse ministérielle à la question n° 20264

JO Sénat Q, 25 janvier 1999, page 494

- Réponse ministérielle à la question n° 65052
JOAN Q, 28 janvier 2002, page 472
DAUH 7/2003, n° 752, page 431
BJDU 1/2002, page 73
Defrénois 2002, page 567
Constr-urb., mars 2002, act. n° 10
Coll. terr. Infos, mai 2002, n° 51, éd. Tissot
- Réponse ministérielle à la question n°7447
JOAN Q, 17 mars 2003, page 2040
- Réponse ministérielle aux questions n° 25312 et n° 25505
JOAN Q, 8 décembre 2003, page 9437
BJDU 5/2003, page 390
- Réponse ministérielle à la question n° 32974
JOAN Q, 25 mai 2004, page 3814
- Réponse ministérielle à la question n° 46685
JOAN Q, 30 novembre 2004, page 9468
- Réponse ministérielle à la question n° 15791
JO Sénat Q, 28 avril 2005, page 1208
- Réponse ministérielle à la question n°87605
JOAN Q, 7 novembre 2006, page 11674

SITES INTERNET *:

- Site de la Direction de l'aménagement foncier et de l'urbanisme, ministère de l'équipement, des transports et du logement :
www.urbanisme.equipement.gouv.fr
- Site du service public de l'accès au droit :
www.legifrance.gouv.fr
- Site de l'Agence des études foncières (ADEF) :
www.foncier.org
- Site de l'Assemblée nationale :
www.assemblée-nationale.fr
- Site du Sénat :
www.sénat.fr

- Site de la documentation française :
www.la-documentation-française.fr

* Les sites internet ont été consultés entre mars et septembre 2006

ENTRETIENS :

- M. J.P. Panazza, Président du tribunal administratif de Bastia.
- M. Ferrari Pascal, application du droit des sols, DDE de la Haute Corse.

JURISPRUDENCE CITEE PAR ORDRE CHRONOLOGIQUE

- Cass. crim., 15 novembre 1961, *M. André Aumerle*, n°9001261
Bull. crim., n° 465
- CE (Ass.), 6 mai 1966, *Ville de Bagnaux*, n° 55283
Rec. CE 1966, page 303
AJDA 1966, n° 465
- CE, 29 mars 1968, *Société du lotissement de la plage de Pampelone*, n° 59004
Rec. CE 1968, page 211
- CE, 20 juin 1969, *Pogorzalek*, n° 71372
Rec. CE, page 333
- CE, 9 décembre 1970, *Terras*
- CE, 10 avril 1974, *Ville de Cannes c/ Société « Institut d'Héliothérapie »* n° 92821
Rec. CE page 233
- CE, 16 octobre 1974, *Coopérative agricole des producteurs du Gatinais*, n° 92351
Dr. Adm. Janvier 1974, n° 372
- CE, 5 mai 1975, *Epoux Labory*, n° 87168
Rec. CE 1975, pages 1220 et 1316
- CE, avis 13 juillet 1977, n° 99301
Rec. CE page 337
- CE, 27 octobre 1978, *Dame Deyon*, n° 05244
Rec. CE 1978, page 408
- CE, 5 janvier 1979, *Dame Daunas*, n° 06015
Dr. Adm. 1979, n° 50
- CE (Sect.), 23 mars 1979, *Cne de Bouchemaine*, n° 09860
Rec. CE page 127, concl. LABETOULLE Daniel
GADU n°11, note CHARLES Hubert
- CE, 9 mai 1979, *M. Louis Durand*, n° 4353
Dr. Adm. 1979, n° 200
- CE (Sect.), 21 mars 1980, *Peyrusque*, n° 12888
Rec. CE 1980, page 157
- Cass, crim., 26 mai 1981, *M. Cosme*, n° 8094337
Consultable sur le site www.legifrance.gouv.fr

- CE, 11 juin 1982, *Plottet*, n° 25839
Rec. CE 1982, page 217
- TA Nice, 21 juillet 1983, *Vuitton et autres*, n° 11582-83
Consultable sur le site www.legifrance.gouv.fr
- CE, 25 octobre 1985, *Poinsignon*, n° 39288
RDI 1986, page 62, chron. GAUDEMET Yves et LABETOULLE Daniel
- CE, 12 juin 1986, *Association des anciens élèves de l'IRA de Lille*, n° 62311
Rec. CE, page 140
- CE, 9 juillet 1986, *Thalamy*, n° 51172
Consultable sur le site www.legifrance.gouv.fr
- CE, 12 juin 1987, *M. Philibert*, n° 40166
Consultable sur le site www.legifrance.gouv.fr
- CE, 12 juin 1987, *Pommelet*, n° 74276
Consultable sur le site www.legifrance.gouv.fr
- CE, 23 octobre 1987, *Albout*, n° 54632
Rec. CE 1987, page 325
- CE, 28 octobre 1987, *Mme. Chapel c/ Ministre de l'équipement, des transports, de l'aménagement du territoire, du tourisme et de la mer*, n° 61223
Dr. Adm. 1987, n° 636
- CE, 27 mai 1988, *Mme. Seckler*, n° 79530
Rec. CE 1988, page 223
- CE, 6 juillet 1988, *Couillaud et Cne de Beauvoir-sur-Mer*, n° 71799 et n° 72112
Revue des communes, juin 1989
- CE, 23 septembre 1988, *Mme. Gastineau*, n° 80457
Consultable sur le site www.legifrance.gouv.fr
- CE, 30 septembre 1988, *Martres c/ Cne de Mimizian*, n° 70904
Consultable sur le site www.legifrance.gouv.fr
- CE, 21 octobre 1988, n° 91042
Consultable sur le site www.legifrance.gouv.fr
- CE, 17 février 1989, *Dannfald*, n° 8791605
JCP N 1989, n° 28, pratique, page 361
Bull. crim. 1989, n° 55, page 152

- CE, 22 février 1988, *Ministre de l'Équipement c/ époux Faure, Margerit, Blanc et Chaldival*, n° 82298
Consultable sur le site www.legifrance.gouv.fr
- CE, 26 juin 1991, *Société civile immobilière des Marais*, n°97330
Consultable sur le site www.legifrance.gouv.fr
- CE, 6 décembre 1991, *M. Phan c/ Cne de Croissy-sur-Seine*, n° 119153
D. 1993, J, 45, note GILLI J-Paul
- CE, 6 avril 1992, *Consorts Lazerges*, n° 87168
JCP 1993, ed. G, II, 22128, note LIET-VEAUX Georges
Rec. CE 1992, pages 1390 et 1395
- CE, 17 avril 1992, *Flaig*, n° 94390
Juris-Data, n° 042700
- CE, 25 novembre 1992, *Perron*, n° 104195
Consultable sur le site www.legifrance.gouv.fr
- CAA Lyon, 9 décembre 1992, *M. et Mme. Gire*, n°91LY00327
Consultable sur le site www.legifrance.gouv.fr
- CE, 9 juillet 1993, *Pontier*, n° 00755
Consultable sur le site www.legifrance.gouv.fr
- CE, 23 juillet 1993, *M. et Mme. Marin*, n° 118963
JCP N, 1996, pratique, étude de LIET-VEAUX Gérard, page 168
- CE, 6 décembre 1993, *Epoux Bohn*, n° 103884
Consultable sur le site www.legifrance.gouv.fr
- CE, 29 décembre 1993, *Mme. Schwab*, n° 120867
Consultable sur le site www.legifrance.gouv.fr
- CE, 29 décembre 1993, *Société Fradim Réalisations*, n° 132123
Consultable sur le site www.legifrance.gouv.fr
- CE, 4 février 1994, *Casta*, n° 133351
Rec. CE 1994, page 53
- CE, 18 février 1994, *Cne de Crosne*, n° 108053
BJDU 3/1994, concl. BACHELIER. Gilles, page 16
- CE, 30 mars 1994, *Mutuelles du Mans*, n° 624P
Consultable sur le site www.legifrance.gouv.fr
- CE, 30 mars 1994, *Daguet*, n° 134550
BJDU 5/1994, concl. BACHELIER Gilles, page 37

- CE, 11 mai 1994, *M. Jacques Minaldi*, n°129592
Rec. CE 1994, concl. LABETOULLE Daniel, page 127
- CE, 20 mai 1994, *Masmejean et autres*, n° 85114
Consultable sur le site www.legifrance.gouv.fr
- CE, 29 juillet 1994, *Brégamy*, n° 138895
Consultable sur le site www.legifrance.fr
- CE, 9 décembre 1994, *Lesai*, n° 12636
Consultable sur le site www.legifrance.gouv.fr
- Cass. crim., 15 février 1995, *Association des Amis de Saint Palais-sur-mer*, n° 9480738
Consultable sur le site www.legifrance.gouv.fr
- TA Rennes, 16 février 1995, n° 931679
- TA Nice, 11 mai 1995, *Association de défense de Juan-les-Pins et de ses pinèdes*, n° 942465
- CE, 15 mai 1995, *Cne de Brain-sur-l'Authion c/ époux Retailau et Main*, n°132185
Consultable sur le site www.legifrance.gouv.fr
- TA Nice, 23 juin 1995, *Association cité, cuture paysages de Cap d'Ail et de ses environs*, n° 901656
- CE, 11 octobre 1995, *Cne de Viarmes*, n° 9485413
BJDU 2/1996, page 150
- TA Nice, 19 octobre 1995, *Association Mandelieu-la-Napoule d'hier et de demain et autres*, n° 95211
- Cass. crim., 15 février 1995, *Association des Amis de Saint Palais-sur-mer*, n° 9480738
Consultable sur le site www.legifrance.gouv.fr
- CE, 5 février 1996, *Bilez*, n° 154393
Consultable sur le site www.legifrance.gouv.fr
- CAA Bordeaux, 8 février 1996, *Cne de Fourques*, n° 95BX00049 et n° 95BX00086
Consultable sur le site www.legifrance.gouv.fr
- CE, 9 février 1996, *Cne de Coulanges-les-Nevers*, n°111966
Rec.CE 1996, page 33
- CAA Lyon, 22 février 1996, *Epoux Carlizza*
Gaz. Pal. 1998, 1, pan. Dr. Adm. Page 25
- TA Nice, 6 mars 1996, *Comité de suavegarde du port Vauban et autres*
BJDU 3/1996, concl. CALDERARO Norbert, page 170

- CAA Nantes (1ere ch.), 2 mai 1996, *Mme. Launardie de Ferrand Puginier*, n° 94613
BJDU 4/1996, comm. ISAÏA Henri, page 249
- TA Versailles (3° ch.), 14 mai 1996, *M. Sanglier c/ Cne de Jouy-en-Josas*, n°96677
BJDU 4/1996, concl. DEMOUVEAUX J-Pierre, page 252
- CE, 30 décembre 1996, *Goudeau*, n° 148174
Consultable sur le site www.legifrance.gouv.fr
- CE, avis, 17 janvier 1997, *Association de défense du site de l'environnement de Galluis*, n° 183072
BJDU 1/1997, page 58
- CE, 10 février 1997, *Association pour la défense des sites de Théoule et autres*, n° 119959
Rec. CE 1997, page 35
BJDU 1/1997, page 19
- CE, 17 mars 1997, *Cne de Pierre-Longue*, n° 162075
BJDU 1/1998, concl. POUJADE Alain, page 21
- CAA Lyon, 13 mai 1997, *Balusson et autres*, n° 94LY00923 et n°92LY01204
Consultable sur le site www.legifrance.gouv.fr
- CAA Nantes (2° ch.), 11 juin 1997, *Epoux Riou*, n° 95NT00526
Consultable sur le site www.legifrance.gouv.fr
- CE, 7 juillet 1997, *Association Sauvegarde de l'étang des Mouette et de l'environnement (1° espèce) et Mme. Madaule (2° espèce)*, n° 170406 et n° 170375
BJDU 5/1997, concl. BONICHOT Jean-Claude, page 315
- TA Nice (7°ch.), 27 septembre 1997, *Préfet des Alpes-Maritimes c/ Cne de Mandelieu-la-Napoule*, n° 971701
BJDU 1/1998, concl. POUJADE. Alain, page 21
- CE, 3 juillet 1998, *Bitouzet*, n° 158592
Consultable sur le site www.legifrance.gouv.fr
- CAA Lyon, 7 juillet 1998, *Griffet*, n° 95LY00357
Consultable sur le site www.legifrance.gouv.fr
- CE 29 juillet 1998, *Association pour la protection du lac de Sainte-Croix*, n°141628
Consultable sur le site www.legifrance.gouv.fr
- Cass. crim. 9 novembre 1998, *M.Einhorn Michel*, n° 9784696
Dr. Adm. 1999, n° 269
- CE (Sect.), 3 février 1999, *Montaignac*, n° 149722 et n° 152848
Rec.CE 1999, page 6

- TA Nice, 1^{er} juillet 1999, *M. et Mme. Jean-Luc Fery c/ Cne de Puget-Ville*, n° 952527
- CE, 16 février 2000, *Mendès*, n° 1672998
Juris-Data n° 2000-060119
Constr-urb 2000, comm 135, note CORNILLE Patrice
- CAA Marseille, 2 mars 2000, *Valentini*, n° 97MA01394
Constr-urb, décembre 2000, comm. n° 308 CORNILLE Patrice, page 22
- CE, 7 juillet 2000, *Secrétaire d'Etat au Logement*, n° 200949
BJDU 4/2000, concl. Touvet Laurent, page 266
- CAA Bordeaux, 15 mars 2001, *M. et Mme. Cotrebil*, n° 97BX02297
Consultable sur le site www.legifrance.gouv.fr
- CAA Bordeaux, 21 juin 2001, *Feneau*, n° 98BX01696
Constr-urb. 2002, comm. 224
- CA Colmar (ch. de l'instruction), 12 avril 2001, *Cne de Wolfisheim c/ Koegler et Rohfritsch*,
RDI 2001, obs. SOLER-COUTEAUX Pierre, page 397
- CE, 9 mai 2001, *Cne de Saint-Chéron*, n° 209991 et n° 210626
Consultable sur le site www.legifrance.gouv.fr
- CE (ass.), 26 octobre 2001, *Ternon*, n° 197018
Rec. CE 2001, page 497
- CE, avis, 3 décembre 2001, *Société civile immobilière des 2 et 4, rue de la Poissonnerie et autres*, n° 236910
AJDA 2002, obs. JACQUOT Henri, page 177
- CE (Sect.), 20 février 2002, *Plan*, n° 235725
RDI 2002, note SOLER-COUTEAUX Pierre, page 256
Constr-urb. 2002, comm. 126, note CORNILLE Patrice
Defrénois 2002, n° 37618-33, note PERIGNON Sylvain
BJDU 3/2002, concl. MIGNON Emmanuelle, page 175
- CAA Marseille, 21 mars 2002, *Cne de Nîmes c/ Patrick Salivet*, n° 98MA01738
BJDU 4/2002, page 318
DAUH 2003, n° 7, page 407
- CE, avis, 12 juin 2002, *Préfet de la Charente- Maritime*, n° 244634
BJDU 3/2002, concl. BOISSARD Sophie, obs. BONICHOT Jean-Claude, page 220
Constr-urb. 2002 comm. 251 BENOÎT-CATTIN Philippe
Juris-Data n° 2002-063956

- CE, 2 octobre 2002, *Ministre de l'équipement, des transports, de l'aménagement du territoire, du tourisme et de la mer c/ Mme. Grondin*, n° 232720
BJDU 4/2002, concl. DE SYLVA Isabelle, page 309
Mon. TP 28 février 2003, page 30
- Cass. crim, 15 octobre 2002, *Consorts X*, n° 0187640
Consultable sur le site www.legifrance.gouv.fr
- CE, 30 décembre 2002, *Boissard*, n° 214850
BJDU 2/2003, concl. CHAUVAUD Didier, page 82
- CE, 5 mars 2003, *M. Nicolas Lepoutre et autres c/ ministre de l'équipement, des transports, de l'aménagement du territoire, du tourisme et de la mer*, n° 252422 et n° 252492
Mon. TP, 16 mai 2003, page 405
Defrénois 2003, n° 20, act. 37824, note BENOÎT-CATTIN Philippe
Constr-urb. 2003, comm. 188, obs. CORNILLE Patrice
RDI 2003, obs. ROBINEAU Yves, page 371
AJDA 2003, n° 12, page 582
DAUH 2004, n°8, page 413 (n° 25) et page 624 (n° 720)
Gaz. Pal, 17 septembre 2003, note GRAVELEAU, page 13
RFDA 2003, page 649
JCP N, 12 décembre 2003, n° 50, page 1635
Coll.Terr. Intercom. Juin 2003, page 23
- CAA Marseille, 10 avril 2003, *M. et M me. X*, n°99MA00108
DAUH 2004, n° 8, page 632
- TA Pau (2eme ch.), 23 octobre 2003, *M. Didier Seguette*, n° 012170
BJDU 6/2003, page 406
- TA Bastia, 29 janvier 2004, *Préfet de la Haute Corse c/ M.Fleury²Stéphane*, n° 030527
Archives TA Bastia
- CE 6 mai 2004, *Cne de Saint Chamas*, n° 01MA00846
AJDA septembre 2004, actualité jurisprudentielle page 1615
- CAA Nantes (2° ch.), 11 mai 2004, *M. et Mme. Dupont*, n° 01NT02044
AJDA 19 juillet 2004, chon., page 1471
- TA Strasbourg, 1^{er} juin 2004, *M.François Wagner c/ Cne de Herrlisheim-près-Colmar*, n° 0202228
- TA Strasbourg, 30 novembre 2004, *M. Raymond Schneider c/ Préfet du Bas-Rhin*, n° 0300175
- CE, avis, 3 février 2005, *Mme. Hutin*, n° 271270
Rec. CE 2005, page 79
Defrénois 2005, n° 18, page 1377
Mon. TP, 22 avril 2005, page 94
BJDU 2005, concl. AGUILA Yann, page 16

- Constr-urb, mai 2005, comm. n° 115 CORNILLE Patrice, page 21
- CE, 22 avril 2005, *M. et Mme. Letouzet*, n° 257743
AJDA 27 juin 2005, actualité jurisprudentielle, page 1367
 - CE, 29 juin 2005, *Raitère*, n° 267320
Constr-urb octobre 2005, page 23
 - TA Bastia, 21 octobre 2005, *Préfet de la Corse du sud c/ Cne de Bonifacio*, n° 0500683
Archives du TA Bastia
 - CAA Bordeaux, 21 novembre 2005, *Mme. Silvana Assier de Pompignan*, n° 02BX01600
BJDU 1/2006, concl. POUZOULET Philippe, page 11
 - CE, 23 novembre 2005, *Cne de Bagnères-de-Bigorre*, n° 279721
Juris-Data n° 2005-069336
BJDU 2/2006, concl. DEVYS Christophe, page 92
 - CAA Lyon, 2 février 2006, *Préfet de la Savoie c/ Cne de Beaufort-sur-Doron*, n° 02LY02286
Constr-urb. Mai 2006, obs. CORNILLE Patrice, page 15
 - CAA Versailles, 6 avril 2006, *J.Jannez*, n° 05VE000396
Constr-urb. Septembre 2006, note CORNILLE Patrice, page 21

PRINCIPALES ABREVIATIONS

Act	Actualité
Act. jurip	Actualité jurisprudentielle
AJDA	Actualité juridique, droit administratif
AJDI	Actualité juridique, droit immobilier
Al	Alinéa
Art	Article
Ass	Assemblée
BOME	Bulletin officiel du ministère de l'équipement
Bull	Bulletin des arrêts de la Cour de cassation
Bull. crim	Bulletin des arrêts de la chambre criminelle de la Cour de cassation
BJDU	Bulletin de jurisprudence du droit de l'urbanisme
CA	Cour d'appel
CAA	Cour administrative d'appel
Cass	Cour de cassation
Cas. Crim	Chambre criminelle de la Cour de cassation
CE	Conseil d'Etat
CEDH	Cour européenne des droits de l'homme
CGI	Code général des impôts Dalloz
Ch	Chambre
Ch. Instruction	Chambre de l'instruction
Chron	Chronique
Coll. Terr. Intercom	Collectivités territoriales- Intercommunalité
Comm	Commentaire
Concl	Conclusions
Constr.-urb	Construction et urbanisme
COS	Coefficient d'occupation des sols
Cne	Commune
C.pén	Code pénal Dalloz
CR	Compte rendu
C.urb	Code de l'urbanisme
D	Dalloz
DAT	Déclaration d'achèvement des travaux
DAUH ex-AFDUH)	Droit de l'aménagement, de l'urbanisme, de l'habitat (depuis mai 2001,
Defrénois	Répertoire Defrénois
Dr.adm	Droit administratif
Droit et ville	Droit et ville
éd	Edition
Et. Fonc	Etudes foncières
GADU	Grands arrêts du droit de l'urbanisme, Dalloz
Gaz. Pal	Gazette du Palais
Ibid	Au même endroit
Infra	Ci-dessous
JCP	Juris-classeur périodique (semaine juridique)
JCP N	Juris-classeur périodique, édition notariale
JO	Journal officiel

JOAN	Journal officiel, Assemblée nationale
JO Sénat	Journal officiel, Sénat
LAU	Loi d'aménagement et d'urbanisme
Mon.TP	Moniteur des travaux publics
n°	Numéro
Obs	Observations
p	page
PAU	Parties actuellement urbanisées
PAZ	Plan d'aménagement de zone
Petites affiches.	Petites Affiches
PLU	Plan local d'urbanisme
POS	Plan d'occupation des sols
PPR	Plan de prévention des risques
PPRNT	Plan de prévention des risques naturels et technologiques
prat.	Pratique
PSMV	Plan de sauvegarde et de mise en valeur
PSS	Plan de surface submersible
Rec.CE	Recueil des arrêts du Conseil d'Etat (Recueil Lebon)
req	Requête
Rep.min	Réponse ministérielle
RNU	Règlement national d'urbanisme
s	Et suivant
ss	Et suivants
SSR	Sous sections réunies
Supra	Ci-dessus
Sect	Section
Sect. Cont	Section du contentieux
SHOB	Surface hors œuvre brute
SHON	Surface hors œuvre nette
TA	Tribunal administratif
V	Voyez
ZPPAUP	Zone de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager

TABLE DES MATIERES

SOMMAIRE.....	2
INTRODUCTION.....	4
PARTIE I : La consécration du droit de reconstruire après sinistre par l'article L.111-3 du code de l'urbanisme.....	10
CHAPITRE I : Les conditions d'application de l'article L.111-3 du code de l'urbanisme.....	11
SECTION I : Un sinistre ayant détruit le bâtiment.....	11
I : La notion de sinistre.....	11
1 : La définition du sinistre.....	12
2 : Les exemples jurisprudentiels.....	13
II : L'indifférence de la date du sinistre.....	15
SECTION II : Un bâtiment régulièrement édifié.....	18
I : La distinction entre bâtiment régulier et bâtiment non conforme.....	18
1 : Le bâtiment irrégulier.....	18
2 : Le bâtiment non conforme	21
3 : La preuve de la régularité de la construction.....	22
II : L'impossibilité de contester le permis initial devenu définitif.....	23
III : L'absence de prescription administrative ?	27
SECTION III : Un projet de reconstruction à l'identique.....	32
I : Une obligation de reconstruction stricte.....	32
II : Les adaptations.....	35
CHAPITRE II : La portée de l'article L.111-3 du code de l'urbanisme.....	37
SECTION I : La neutralisation des dispositions d'urbanisme contraires.....	37
I : Difficultés inhérentes à la détermination des dispositions d'urbanisme contraires.....	38
II : Vers une conception maximaliste de la notion de disposition d'urbanisme	41
SECTION II : Le permis de construire, un préalable obligatoire à une construction régulière.....	49
I : Les hésitations jurisprudentielles sur la nécessité d'un permis de construire.....	49

