

# Mémo du sénat

Ce document appartient au thème :

[Permis de construire](#) Type de document :

[Cas pratiques](#)

## Construction sans permis de construire dans une zone naturelle protégée - pouvoir du maire

4 février 2007

### I. LA CONSTRUCTION SANS PERMIS CONSTITUE UN DÉLIT

Le fait de construire sans avoir préalablement obtenu une autorisation administrative d'occuper le sol constitue **un délit pénal aux termes de l'article L.480-4 du Code de l'urbanisme**.

Les peines encourues sont les suivantes :

- **une amende** comprise entre 1 200 euros et un montant qui ne peut excéder, soit, dans le cas de construction d'une surface de plancher, une somme égale à 6000 € par mètre carré de surface construite, démolie ou rendue inutilisable au sens de l'article L. 430-2, soit, dans les autres cas, un montant de 300 000 euros.
- En cas de récidive, outre la peine d'amende ainsi définie un emprisonnement de six mois à deux ans.

En outre, en vertu des dispositions **des articles L. 480-4 et L. 480-5 du Code de l'urbanisme**, en cas de condamnation pour édification d'une construction sans permis de construire, **le juge pénal peut aussi ordonner, à titre de réparation civile, la démolition des ouvrages**.

**L'article L. 480-9 du même code** prévoit que si, à l'expiration du délai fixé par le jugement, la démolition n'est pas complètement achevée, le maire, agissant au nom de l'État, peut faire procéder d'office à tous travaux nécessaires à l'exécution de la décision de justice. Le cas échéant, le maire ou le préfet peut faire effectuer les travaux **aux frais du contrevenant**.

L'action en justice peut également être initiée par des tiers :

- **en référé**, si des travaux sont engagés, auprès du tribunal de grande instance, en justifiant d'un dommage « imminent et certain » ou d'un trouble « manifestement illicite ». L'arrêt des travaux et des mesures conservatoires (expertises...) peuvent être ordonnés ;
- **en responsabilité**, contre le propriétaire qui a violé une règle d'urbanisme, leur causant un préjudice. Mais l'action doit être exercée devant le tribunal de grande instance, dans les dix ans après l'achèvement. Le cas échéant, une indemnisation ou une modification des lieux (mise en conformité ou démolition) peut être prononcée.

### II. UNE CONSTRUCTION IRRÉGULIÈREMENT ÉDIFIÉE PEUT FAIRE L'OBJET D'UNE RÉGULARISATION SOUS CERTAINES CONDITIONS

Compte tenu des risques pénaux, il est souhaitable que la construction fasse l'objet d'une procédure de régularisation.

Le propriétaire peut prendre l'initiative de la régularisation **par une demande complète valant régularisation de permis de construire**.

Le juge administratif a considéré qu'une demande de permis de construire ne précisant pas que les constructions sont déjà réalisées n'est pas irrégulière (*CE 5 juillet 1993, Époux Le Bar*).

Il en est de même si la régularisation concerne des travaux de modification que le propriétaire envisage d'entreprendre (*CE 12 février 1980, Commune de Fleury-Mérogis*).

Un permis de régularisation peut, en effet, valider des travaux initiaux à l'occasion d'une demande de permis pour travaux de modification, **à condition qu'ils soient conformes à la réglementation en vigueur au moment où ce document est délivré**.

L'obtention du permis de construire n'efface pas l'infraction initiale. Si une procédure est en instance, le juge peut ajourner la peine dans l'attente de la régularisation ou dispenser de peine si la régularisation intervient avant le jugement.

Mais le Conseil d'État (*CE 8 juillet 1996 Piccinini*), a estimé que " l'autorité habilitée à se prononcer sur une demande de permis de construire, visant à régulariser l'édification antérieurement opérée d'un ouvrage dont la démolition a été ordonnée par une décision de justice devenue définitive, n'est pas tenue de rejeter cette demande ; qu'il lui appartient d'apprécier l'opportunité de la délivrance d'un permis de

*régularisation, compte tenu de la nature et de la gravité de l'infraction relevée par le juge pénal, des caractéristiques du projet soumis à son examen et des règles d'urbanisme applicables".*

**Si l'élu local, en délivrant un tel permis, n'efface pas rétroactivement l'infraction pénale prévue à l'article L. 480-4, il paralyse l'action en démolition engagée devant le juge judiciaire.** Dans l'arrêt précité, M. Piccinini, condamné à démolir un logement et un atelier de charpentier construits sans permis, par une décision de la Cour de cassation en date du 8 juin 1988, devait s'exécuter dans un délai de deux ans à compter de cette date. Ce qu'il n'a pas fait. A la suite du tribunal administratif de Montpellier, le Conseil d'État a rejeté la demande du pétitionnaire, prenant en considération les caractéristiques du projet et les prescriptions du POS de la commune.

Une fois le nouveau PLU définitivement adopté, le propriétaire pourrait donc déposer une demande de permis de construire en vue de cette régularisation.

### **III. ZONE NATURELLE PROTÉGÉE ET CONSTRUCTIBILITÉ**

**Le fait que le nouveau PLU prévoit un classement du terrain sur lequel a été édifiée la construction sans permis, en zone naturelle protégée, n'apparaît pas comme un obstacle dirimant à une régularisation.**

Le classement en zone naturelle protégée dite zone ND n'a pas pour conséquence d'interdire absolument toute construction dans la zone en question.

<**L'article R 123-8 du code de l'urbanisme précise, en effet**> , que :

*« En zone N peuvent être délimités des périmètres à l'intérieur desquels s'effectuent les transferts des possibilités de construire prévus à l'article L. 123-4. Les terrains présentant un intérêt pour le développement des exploitations agricoles et forestières sont exclus de la partie de ces périmètres qui bénéficie des transferts de coefficient d'occupation des sols.*

*En dehors des périmètres définis à l'alinéa précédent, des constructions peuvent être autorisées dans des secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées, à la condition qu'elles ne portent atteinte ni à la préservation des sols agricoles et forestiers ni à la sauvegarde des sites, milieux naturels et paysages. »*

Le juge administratif a, d'ailleurs, confirmé que :

- l'autorisation par le règlement du PLU de **formes légères d'occupation du sol au regard des activités de la zone-loisirs et sports ainsi la reconstruction et l'extension d'un bâtiment** est légale (*CE 29 juin 1998, Association de sauvegarde du bois de Saint Martin*).

- les documents d'urbanisme peuvent autoriser des constructions dans les zones ND **si elles en fixent les limites précises** (*CAA Marseille 3 mai 2001 Hedge*).

Le juge exerce un contrôle de légalité du permis de construire de régularisation (recherche d'erreur manifeste d'appréciation) au regard des règles d'urbanisme dont la collectivité territoriale s'est dotée et qui sont en vigueur à la date de la demande.

\*

Il appartient donc au conseil municipal **d'adapter le contenu du règlement du PLU** de façon à donner, si la collectivité le souhaite, une existence légale à cette construction.

A défaut, cette construction sera toujours susceptible d'être l'objet d'une procédure pénale, surtout si des travaux de raccordement aux réseaux sont engagés à l'avenir.

Le fait d'être édifiée depuis vingt ans peut être pris en compte dans la préparation du PLU, afin de justifier les limites constructibles à l'intérieur des zones naturelles, mais n'est pas un argument opposable aux documents d'urbanisme une fois ceux-ci adoptés.