

CIV. 3

JL

COUR DE CASSATION

Audience publique du 16 janvier 2020

Rejet

M. CHAUVIN, président

Arrêt n° 68 FS-P+B+I

Pourvoi n° Z 19-13.645

R É P U B L I Q U E F R A N Ç A I S E

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

ARRÊT DE LA COUR DE CASSATION, TROISIÈME CHAMBRE CIVILE, DU 16 JANVIER 2020

Mme V... R..., domiciliée [...], a formé le pourvoi n° Z 19-13.645 contre l'arrêt rendu le 26 octobre 2018 par la cour d'appel de Paris (pôle 4, chambre 1), dans le litige l'opposant à la commune de Montévrain, représentée par son maire, domicilié en cette qualité [...], défenderesse à la cassation.

La demanderesse invoque, à l'appui de son pourvoi, le moyen unique de cassation annexé au présent arrêt.

Le dossier a été communiqué au procureur général.

Sur le rapport de M. Jacques, conseiller, les observations de la SCP Piwnica et Molinié, avocat de Mme R..., de la SCP Rousseau et Tapie, avocat de la commune de Montévrain, et l'avis de M. Burgaud, avocat général référendaire, après débats en l'audience publique du 17 décembre 2019 où étaient présents M. Chauvin, président, M. Jacques, conseiller rapporteur, M. Maunand, conseiller doyen, MM. Pronier, Nivôse, Mmes Farrenq-Nési, Greff-Bohnert, MM. Bech, Boyer, conseillers, Mmes Guillaudier, Georget, Renard, Djikpa, conseillers référendaires, M. Burgaud, avocat général

référénaire, et Mme Besse, greffier de chambre,

la troisième chambre civile de la Cour de cassation, composée, en application de l'article R. 431-5 du code de l'organisation judiciaire, des président et conseillers précités, après en avoir délibéré conformément à la loi a rendu le présent arrêt ;

Faits et procédure

1. Selon l'arrêt attaqué (Paris, 26 octobre 2018), Mme R... est propriétaire d'un terrain sur lequel était édifié un pavillon d'habitation qui, le 18 juin 2006, a été détruit par un incendie.
2. Souhaitant procéder à la reconstruction du pavillon, Mme R... a présenté trois demandes de permis de construire qui ont été respectivement rejetées le 12 mars, le 16 mai et le 7 septembre 2007.
3. Mme R... ayant, néanmoins, entrepris la reconstruction de sa maison, la commune de Montévrain l'a assignée le 28 octobre 2014 en démolition.

Examen du moyen

Enoncé du moyen

4. Mme R... fait grief à l'arrêt d'accueillir la demande en démolition, alors que :

« 1°/ toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, et de son domicile ; qu'il ne peut être porté atteinte à ce droit que par des mesures nécessaires à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au bien-être économique du pays, à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui ; que ne relève pas de ces mesures strictement nécessaires une décision ordonnant la démolition de la maison d'habitation d'une mère et de ses trois enfants éligible au revenu de solidarité active, propriétaire de la parcelle sur laquelle est établi leur domicile, quand la construction constitue une reconstruction à l'identique après sinistre édictée dans une zone urbaine dense proche d'un cours d'eau où ne sont prohibées, selon le plan de prévention des risques prévisibles d'inondation applicable, que les constructions nouvelles, mais non les reconstructions après sinistre et que la commune a toléré cette situation pendant sept ans après la reconstruction ; qu'en décidant le contraire, la cour d'appel a violé l'article 8 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ensemble les articles L. 111-3, L. 480-14 et R. 111-2 du code de l'urbanisme alors applicables ;

2°/ toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale et de son domicile ; qu'il ne peut y avoir ingérence d'une autorité publique dans l'exercice de ce droit que pour autant que les intéressés ont bénéficié d'un examen de la proportionnalité de l'ingérence conforme aux exigences de l'article 8 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ; qu'en ordonnant la démolition de l'immeuble édifié sans autorisation par Mme R... sur son terrain et où elle habitait avec ses enfants, sans procéder, ainsi qu'elle y était invitée, à un examen de la proportionnalité de la mesure au regard notamment de la situation familiale et financière de parent isolé de la requérante, en charge de trois enfants mineurs et éligible au revenu de solidarité active, de la tolérance de la commune pendant sept ans depuis la reconstruction et de l'absence de droits de tiers en jeu, la cour d'appel a privé sa décision de base légale au regard de l'article 8 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ensemble les articles L. 111-3, L. 480-14 et R. 111-2 du code de l'urbanisme alors applicables. »

Réponse de la Cour

5. Ayant retenu qu'il existait un besoin social impérieux de préserver la sécurité des personnes exposées à un risque naturel d'inondation et d'éviter toute construction nouvelle ou reconstruction à l'intérieur des zones inondables

soumises aux aléas les plus forts, la cour d'appel, qui n'était pas tenue de procéder à une recherche que ses constatations rendaient inopérante, a, par ces seuls motifs, légalement justifié sa décision d'ordonner la démolition.

PAR CES MOTIFS, la Cour :

REJETTE le pourvoi ;

Condamne Mme R... aux dépens ;

En application de l'article 700 du code de procédure civile, rejette les demandes ;

Ainsi fait et jugé par la Cour de cassation, troisième chambre civile, et prononcé par le président en son audience publique du seize janvier deux mille vingt.

MOYEN ANNEXE au présent arrêt

Moyen produit par la SCP Piwnica et Molinié, avocat aux Conseils, pour Mme R...

Il est reproché à l'arrêt attaqué d'avoir ordonné sous astreinte la démolition de l'immeuble édifié par Mme R... sur son terrain situé [...], sous astreinte de 300 euros par jour de retard ;

AUX MOTIFS PROPRES QUE d'une part, l'article L. 111-3 du code de l'urbanisme, dans sa rédaction applicable à la date de la reconstruction litigieuse, ne dispense pas la personne désirant procéder à la reconstruction de son bâtiment détruit par un sinistre de solliciter un permis de construire ; que la demande de permis de construire présentée par Mme R... a été rejetée le 7 septembre 2007 au motif, notamment, que la construction se situait en zone rouge du plan d'exposition aux risques naturels ; qu'en l'absence de recours formé contre cette décision par Mme R... dans le délai prescrit, cette décision est devenue définitive, de sorte que la commune de Montevrain est fondée à réclamer la démolition de l'ouvrage construit sans autorisation conformément aux dispositions de l'article 480-14 du code de l'urbanisme ;

Que si cette mesure porte atteinte au droit au respect du domicile et de la vie familiale, il n'en résulte aucune disproportion dans la mesure où Mme R..., pour imposer à la commune une construction réalisée illégalement dans une zone inondable présentant des risques pour ses occupants, s'est volontairement placée dans la situation de risquer la démolition ; qu'il convient en conséquence d'ordonner la démolition ;

AUX MOTIFS EVENTUELLEMENT ADOPTES QU'aux termes de l'article L.480-14 du code de l'urbanisme, la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière de plan local d'urbanisme peut saisir le tribunal de grande instance en vue de faire ordonner la démolition ou la mise en conformité d'un ouvrage édifié sans l'autorisation exigée par le présent livre ou en méconnaissance de cette autorisation dans un secteur soumis à des risques naturels prévisibles ; que l'action civile se prescrit en pareil cas par dix ans à compter de l'achèvement des travaux ;

Que s'il résultait des jurisprudences de principe combinées des première et troisième chambres civiles de la Cour de cassation que, dès lors qu'elle est sollicitée par le tiers lésé et qu'elle ne se heurte à aucune impossibilité d'exécution, la démolition de la construction irrégulière devait obligatoirement être ordonnée par le juge civil, force est de constater que depuis deux arrêts récents, la Cour de cassation - tirant les enseignements de l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme « E... c/ France », n°27013/07 du 17 octobre 2013 - impose désormais un contrôle de proportionnalité subjectif et in concreto au regard de l'article 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme (Cass. 3e civ., 17 déc. 2015, n° 14-22.095 et Cass. 3e civ., 22 oct. 2015, n° 14-11.776) ; que la perte d'un logement est en effet une des atteintes les plus graves au droit au respect du domicile et toute personne qui risque d'en être victime doit en principe pouvoir en faire examiner la proportionnalité par un tribunal, en particulier, lorsque des arguments concernant la proportionnalité de l'ingérence ont été soulevés ; que par ailleurs, le droit de propriété est un droit fondamental de valeur constitutionnelle (Conseil constitutionnel, 16 janvier 1982, no 81-182 DC) et le droit au logement décent est

invariablement qualifié par le Conseil constitutionnel dans ses décisions « d'objectif de valeur constitutionnelle » (par ex., CC, 19 janvier 1995, no 94-359 DC et 18 mars 2009, no 200-578 DC) ; que le contrôle de proportionnalité consiste à vérifier que l'application d'une règle de droit, ou d'une disposition contractuelle, ne conduit pas à porter une atteinte disproportionnée à un droit fondamental, garanti notamment par la Convention européenne des droits de l'homme ; qu'aux termes de l'article 8 de la Convention précitée, toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance ; qu'il ne peut y avoir ingérence d'une autorité publique dans l'exercice de ce droit que pour autant que cette ingérence est prévue par la loi et qu'elle constitue une mesure qui, dans une société démocratique, est nécessaire à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au bien-être économique du pays, à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui ; que dès lors, si en droit français le non-respect de règles d'urbanisme et du refus de délivrance d'un permis de construire permet la démolition de la construction irrégulière, il y aura lieu, ainsi que cela est demandé, de mettre une telle sanction en balance avec les arguments invoqués par la défenderesse, notamment la violation de son droit au respect de sa vie familiale et de son domicile, afin de vérifier son absence de disproportion en l'espèce ;

Qu'au soutien de son allégation d'une disproportion de la sanction sollicitée par la commune, Madame V... R... invoque un double argument de légalité du refus de permis de construire et d'opportunité tenant en sa situation personnelle ;

Que sur l'illégalité du refus du permis de construire ayant rendu illicite la construction litigieuse, Madame V... R... prétend tout d'abord que le droit à reconstruction à l'identique d'un bâtiment sinistré qu'elle tient de l'article L.111-3 du code de l'urbanisme la dispensait de demander tout permis de construire et elle verse en ce sens une jurisprudence de la chambre de l'instruction de la cour d'appel de Colmar du 12 avril 2001 ; que pour autant, ainsi que l'indique la Commune de MONTEVRAIN, le Conseil d'État a clairement indiqué que le droit à reconstruction ne dispensait pas d'une demande de permis de construire (CE 20 février 2002 n°235725 : « ni les dispositions de l'article L.111-3 du code de l'urbanisme dans leur rédaction issue de la loi du 13 décembre 2000 (...) ni les dispositions (...) du plan d'occupation des sols de la commune (...), n'ont 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 », demande que Madame V... R... a bien effectué, à trois reprises ; que ses trois demandes ont été refusées les 12 mars, 16 mai et 7 septembre 2007 pour les motifs suivants : non-respect des distances de la limite séparative des propriétés et du nombre de places de stationnement compte tenu du volume de la construction (1er refus), reconstruction qui n'est pas à l'identique du bâtiment détruit (2ème refus) et assiette de construction dans la zone rouge du PER où la hauteur de submersion est supérieure à 1 mètre (1er, 2ème et 3ème refus) ; que dès lors, si les deux premiers motifs ont été corrigés, le 3ème, tiré de l'article R.111-2 du code de l'urbanisme - qui a été soulevé dès la première demande - a perduré et a constitué le motif du refus de délivrance du permis de construire ;

Que Madame V... R... indique, en second lieu, qu'un tel motif de refus était illicite en ce que les limites au droit de reconstruction à l'identique de l'article L.111-3 précité, dans sa rédaction en vigueur en 2007, ne pouvaient être que les dispositions contraires du PLU et nullement du PER ; qu'ainsi que le relève à juste titre la commune, le juge judiciaire n'est pas compétent pour apprécier la régularité d'un acte administratif et une question préjudicielle adressée à la juridiction administrative ne peut prospérer compte tenu de ce que la décision de refus de permis de construire n'a pas été contestée par Madame V... R... et est ainsi devenue définitive ; qu'en effet, l'exception d'illégalité n'est pas perpétuelle à l'égard d'un acte non réglementaire tel un refus de délivrance d'un permis de construire et n'est possible que si ce dernier n'est pas devenu définitif ; que le délai ordinaire de recours contentieux étant largement expiré, la question préjudicielle sera rejetée ; qu'à titre surabondant, il sera indiqué que s'il est vrai que ce n'est que la version postérieure de l'article L.111-3 du code de l'urbanisme, issue de la loi du 12 juillet 2010, qui a prévu une autre limitation fondée sur un plan de prévention des risques naturels prévisibles, il sera relevé que l'illicéité du refus du permis de construire n'est pour autant pas évidente et la question est plus complexe que ne semble le penser la défenderesse ; qu'en effet, les juridictions administratives avaient jugé qu'en cas de risque certain et prévisible de nature à mettre gravement en danger la sécurité des occupants de l'immeuble – « notamment » mais pas exclusivement dans les cas où la réalisation d'un tel risque a été à l'origine de la destruction du bâtiment pour la reconstruction duquel le permis est demandé - l'article R.111-2 du code de l'urbanisme pouvait faire obstacle à la reconstruction (CE, avis, 23 févr. 2005, Mme H n°271270) et que les prescriptions d'un plan de prévention des risques naturels annexé au POS/PLU constituaient des dispositions d'urbanisme susceptibles de faire obstacle à la reconstruction à l'identique d'un bâtiment détruit par un

sinistre (CE, 17 déc. 2008, n° 305409, M. Q...) ; que l'illégalité du refus du permis de construire n'est ainsi pas manifeste comme le soutient Madame V... R... ; que l'argumentation tenant à l'absence de légalité du refus du permis de construire sera ainsi écartée ;

Que sur l'appréciation de la situation personnelle de Madame V... R..., s'il n'est contesté que la maison de Madame V... R... est son domicile, force est de constater que cette dernière n'apporte aucune explication sur sa situation personnelle, familiale et financière et se contente de produire la copie de deux livrets de famille faisant apparaître qu'elle a trois enfants, nés le 23 mai 1999, 16 janvier 2003 et 25 février 2008 ; que Madame V... R..., qui ne fait état d'aucune difficulté sociale ou financière ni d'aucune difficulté de logement, ne met pas le tribunal en mesure d'apprécier de façon précise et fine sa situation personnelle ; qu'il sera par ailleurs relevé que, contrairement à ce qu'elle allègue, la situation actuelle n'est pas purement subie par la défenderesse en raison d'un sinistre accidentel dont elle n'est pas responsable, mais résulte également de son choix de ne pas contester les trois refus de permis de construire qui lui ont été notifiés et d'y passer outre en procédant à la reconstruction de son pavillon ; qu'il ressort également de l'acte d'acquisition de son pavillon en 2004, que le caractère inondable du terrain avait été porté à sa connaissance puisqu'il est indiqué en page 12 que le bien est « situé en zone inondable - zone rouge du plan d'exposition aux risques d'inondations (P.E.R) approuvé le 21 décembre 1990 » ; que c'est donc en parfaite connaissance de cause que Madame V... R... a acquis son pavillon, avec probablement un décote importante (le prix d'acquisition du terrain de 629 m2 avec la maison d'habitation avec trois pièces était de 76 225 euros net vendeur), et a fait son affaire personnelle de cet état de fait et des limitations qui en découlaient ; qu'il doit être également souligné que l'illicéité de la construction litigieuse tient au non-respect d'une règle d'urbanisme édictée afin de protéger les populations d'un risque d'inondation, lequel a été mis en avant dans les trois refus de permis de construire faisant état d'une hauteur de submersion supérieure à 1 mètre dans la zone rouge, soit la zone la plus exposée ; que le fait que la construction n'est pas directement sur les berges de la Marne n'est pas un argument pertinent en ce qu'il ressort du plan de situation cadastral versé au débat que le pavillon est très proche du cours d'eau et dès lors que le risque d'inondation ne résulte pas que du débordement direct d'un cours d'eau mais peut également résulter du débordement indirect par la remontée des eaux par la nappe phréatique, les réseaux d'assainissement ainsi que par la stagnation des eaux pluviales lors de pluies particulièrement fortes ; que l'avis du contrôleur divisionnaire des TPE sur la demande de permis de construire de Madame V... R... fait état plus précisément d'une hauteur de submersion variant de 1,21 mètre à 1,16 mètre sur la zone ;

Que de même, si une période de sept années s'est écoulée entre le constat de la construction illicite effectué le 24 octobre 2007 par les services de la police municipale et la présente assignation en justice du 28 octobre 2014, il sera rappelé que la tolérance de l'administration n'est pas créatrice de droits dès lors que l'action en démolition est valablement exercée dans le délai de prescription de dix ans ;

Qu'en l'espèce, eu égard au besoin social impérieux de préserver la sécurité des populations exposées à un risque naturel d'inondation, et d'éviter toute construction nouvelle ou reconstruction à l'intérieur des zones inondables soumises aux aléas les plus forts, aucune disproportion ne pourra être retenue ; que la démolition sera en conséquence ordonnée, sous un délai de 4 mois à compter de la signification de la présente décision, et ce sous astreinte de 300 euros par jour de retard pendant 12 mois ;

1/ ALORS QUE toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, et de son domicile ; qu'il ne peut être porté atteinte à ce droit que par des mesures nécessaires à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au bien-être économique du pays, à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui ; que ne relève pas de ces mesures strictement nécessaires une décision ordonnant la démolition de la maison d'habitation d'une mère et de ses trois enfants éligible au revenu de solidarité active, propriétaire de la parcelle sur laquelle est établi leur domicile, quand la construction constitue une reconstruction à l'identique après sinistre édictée dans une zone urbaine dense proche d'un cours d'eau où ne sont prohibées, selon le plan de prévention des risques prévisibles d'inondation applicable, que les constructions nouvelles, mais non les reconstructions après sinistre et que la commune a toléré cette situation pendant sept ans après la reconstruction ; qu'en décidant le contraire, la cour d'appel a violé l'article 8 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ensemble les articles L 111-3, L. 480-14 et R 111-2 du code de l'urbanisme alors applicables ;

2/ ALORS QUE toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale et de son domicile ; qu'il ne peut y avoir ingérence d'une autorité publique dans l'exercice de ce droit que pour autant que les intéressés ont bénéficié d'un examen de la proportionnalité de l'ingérence conforme aux exigences de l'article 8 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ; qu'en ordonnant la démolition de l'immeuble édifié sans autorisation par Mme R... sur son terrain et où elle habitait avec ses enfants, sans procéder, ainsi qu'elle y était invitée, à un examen de la proportionnalité de la mesure au regard notamment de la situation familiale et financière de parent isolé de la requérante, en charge de trois enfants mineurs et éligible au revenu de solidarité active, de la tolérance de la commune pendant sept ans depuis la reconstruction et de l'absence de droits de tiers en jeu, la cour d'appel a privé sa décision de base légale au regard de l'article 8 de la Convention de sauvegarde droits de l'homme et des libertés fondamentales ensemble les articles L 111-3, L. 480-14 et R 111-2 du code de l'urbanisme alors applicables.