

Les constructions illégales :
Voies d'action contentieuses devant les juridictions
pénales et civiles

Au cours du procès pénal, deux actions peuvent être menées suite à la commission d'une infraction en matière d'urbanisme individuel. L'une de ces actions présente un **caractère principal** et est **nécessairement présente**, il s'agit de l'**action publique**. L'autre est **accessoire** : l'**action civile**. Chacune de ces actions présente un **objectif qui lui est propre**. Lorsqu'elles sont déclenchées toutes deux, ces actions sont amenées à se recouper. Le déroulement de l'action publique peut influencer sur le sort réservé à l'action civile. La place des parties au procès pénal est également liée au cadre défini par chacune de ces actions.

Définition de l'action en justice : L'action en justice est le « *lien né d'une situation et formé entre deux personnes, en vertu duquel l'une d'elles peut émettre contre l'autre des prétentions relatives à cette situation devant un juge qui devra les entendre afin de les dire bien ou mal fondées* » (G. Wiederkehr).

L'**infraction pénale**, lorsqu'elle est commise, est de nature à porter atteinte à **deux intérêts distincts**. Par conséquent, **deux prétentions** sont susceptibles d'émerger de **deux parties différentes** :

-En premier lieu, l'**intérêt général** est toujours lésé par l'infraction pénale. Le **ministère public** devra défendre cet intérêt par l'exercice de l'**action publique**.

-En second lieu, un **intérêt privé** peut être atteint par l'infraction, par exemple, l'intérêt du voisin peut être lésé en raison de la construction illégale qui empiète sur sa propriété : le voisin a alors la possibilité de **demande réparation** en exerçant l'**action civile**. L'atteinte à un intérêt privé n'est pas systématique, car toutes les infractions ne lèsent pas un intérêt privé.

Le **code de procédure pénale (CPP)** définit les deux actions et l'objet du procès pénal qui s'organise autour de chacune d'elles :

-Article 1 CPP : « *L'action publique pour l'application des peines est mise en mouvement et exercée par les magistrats ou par les fonctionnaires auxquels elle est confiée par la loi.*

Cette action peut aussi être mise en mouvement par la partie lésée, dans les conditions déterminées par le présent code ».

-Article 2 CPP : « *L'action civile en réparation du dommage causé par un crime, un délit ou une contravention appartient à tous ceux qui ont personnellement souffert du dommage directement causé par l'infraction.*

La renonciation à l'action civile ne peut arrêter ni suspendre l'exercice de l'action publique, sous réserve des cas visés à l'alinéa 3 de l'article 6 ».

-Article 3 CPP : « *L'action civile peut être exercée en même temps que l'action publique et devant la même juridiction.*

Elle sera recevable pour tous chefs de dommages, aussi bien matériels que corporels ou moraux, qui découleront des faits objets de la poursuite ».

2.1 L'action publique

L'article 1 du code de procédure pénale dispose que l'action publique intervient « *pour l'application des peines* ». Il marque ainsi le **but répressif** de cette action, tournée vers **l'application d'une peine** à l'encontre de celui dont le comportement fautif a enfreint **la loi pénale, dirigée vers la protection de l'intérêt général**.

L'action publique ne peut être envisagée que lorsqu'un **texte répressif (un texte pénal)** a été enfreint. Il s'agit du **principe de la légalité des délits et des peines**.

En outre, l'action publique présente un **caractère d'ordre public**. Aussi, l'autorité de poursuite n'en a pas la libre disposition ; elle ne peut, en principe, transiger, se désister, ou acquiescer (renoncer à l'exercice des voies de recours). De plus, si l'accusation n'aboutit pas, le ministère public ne peut être condamné aux dépens, ou à des dommages et intérêts au bénéfice de la personne relaxée ou acquittée.

2.2 L'action civile

En application des dispositions de l'article 2 du code de procédure pénale, l'action civile intervient pour **réparer un dommage**, correspondant au **préjudice subi** par **la personne lésée ayant personnellement souffert de l'infraction**. L'action civile a un caractère patrimonial ; il s'agit d'une **créance** dont bénéficie la partie lésée, appréciée à hauteur du préjudice subi. L'action civile présente un **caractère individuel** : elle n'appartient qu'à celui qui a souffert du dommage résultant de l'infraction.

Par conséquent, en l'absence de dommage, l'action civile est vouée à l'échec.

Le fondement juridique de l'action civile est l'article 1240 (ancien art. 1382) et s. du code civil issu de la réforme du Code Civil entrée en vigueur le 1^{er} octobre 2016 (« *Tout fait quelconque de l'homme, qui cause à autrui un dommage, oblige celui par la faute duquel il est arrivé à le réparer* »).

L'action civile est d'**ordre privé**, elle est à la disposition de son titulaire qui peut l'exercer selon sa propre volonté. Une renonciation à l'action civile n'entraîne pas l'interruption ou la suspension de l'action publique (cf. art. 2 al. 2 CPP). La réparation du préjudice peut prendre la forme d'une transaction. L'action civile peut aussi être cédée à un tiers.

2.3 L'indépendance des actions publiques et civiles

Les actions publiques et civiles s'exercent indépendamment l'une de l'autre. Le ministère public exerce l'action publique lorsqu'une infraction a eu lieu, mais ce n'est pas automatique, en vertu du principe de l'opportunité des poursuites découlant de l'article 40 CPP.

Le ministère public exerce l'action publique indépendamment du dommage qui a pu survenir, et sans considération de la réaction de la partie lésée, qui peut exercer – ou non, à sa discrétion – son action civile.

En outre, si l'action publique n'est pas mise en mouvement, pour quelque raison que ce soit (p. ex, le procureur de la République décide de ne pas poursuivre, la prescription pénale a entraîné l'extinction de l'action publique, l'infraction a bénéficié d'une amnistie, etc.), la partie lésée n'est pas pour autant empêchée d'exercer l'action civile pour demander la réparation de son dommage. Dans cette hypothèse, l'action civile est portée devant les juridictions civiles.

En effet, le dommage reste toujours distinct de l'existence du trouble à l'ordre public.

3.1 Les parties à l'action publique

3.1.1 – Le demandeur

Le demandeur à l'action publique est en premier lieu le **ministère public** (appelé également « **parquet** », dont les membres sont désignés par le terme de « magistrats « debouts » car ils se lèvent à l'audience pour présenter oralement leurs réquisitions), lequel comprend le **procureur de la République**. Le ministère public n'est en aucun cas un juge. Il s'agit d'une **partie** au procès pénal.

Le ministère public met en mouvement l'**action publique** et apprécie les suites à donner à l'affaire portée devant lui, en fonction de multiples critères, dont les objectifs de politique pénale qui lui sont assignés par le ministre de la justice. Dans ce cadre, il dispose de l'opportunité d'engager des poursuites pénales, en vertu des dispositions de l'article 40 du CPP.

Le parquet est hiérarchisé et ses membres ne bénéficient pas de la garantie d'inamovibilité des magistrats du siège. Aussi, le procureur de la République a autorité sur les substituts et est lui-même soumis aux instructions et directives du procureur général près la cour d'appel du ressort territorial du tribunal. En dernier lieu, les membres du parquet sont soumis à l'autorité du garde des sceaux, ministre de la justice.

L'article 1 CPP prévoit que l'action publique peut également être exercée par d'**autres demandeurs, des fonctionnaires que la loi désigne**. En effet, à titre exceptionnel, certaines administrations peuvent exercer l'action publique pour poursuivre les infractions qui ont lésé les intérêts qu'elles défendent. En matière d'urbanisme individuel, si l'on se reporte aux dispositions de l'article L 480-1 du code de l'urbanisme, l'autorité administrative (le préfet, la DDTM) ou « *au cas où il est compétent pour délivrer les autorisations, le maire ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale compétent* » sont « **tenus de dresser procès verbal** » dès lors qu'une infraction d'urbanisme est portée à leur connaissance. « *copie du procès-verbal constatant une infraction est transmis sans délai au ministère public* ».

Ce cadre procédural permet aux fonctionnaires autorisés de bénéficier des mêmes prérogatives que le ministère public pour mettre en mouvement et exercer l'action publique. Ainsi, le ministère public comme les fonctionnaires autorisés exercent une **accusation publique**, qui est le cadre principal retenu par la procédure pénale. A côté de cette accusation publique, une part d'**accusation privée** reste présente ; celle-ci découle des dispositions de l'article 1 alinéa 2 CPP, selon lequel « *cette action peut aussi être mise en mouvement par la partie lésée, dans les conditions déterminées par le présent code* ». La partie lésée peut donc **mettre en mouvement** l'action publique, sans pour autant **exercer** cette action. L'exercice demeure réservé aux acteurs publics.

La partie lésée (par ex, le voisin d'une construction illégale qui a subi des dommages sur son terrain) peut déclencher l'action publique selon la **procédure de constitution de partie civile** prévue à l'article 85 CPP devant le **juge d'instruction**, ou bien utiliser le mécanisme de la **citation directe** devant la juridiction de jugement pour contraindre le ministère public à exercer l'action publique, alors que ce dernier n'en avait pas pris l'initiative à l'origine.

La **citation directe** permet de **contrebalancer** les droits importants du parquet, et notamment le **principe d'opportunité des poursuites** de l'article 40 CPP, en passant outre l'inertie éventuelle du ministère public. Il est ainsi possible de **combler certaines lacunes** qui peuvent apparaître dans la répression pénale exercée par le parquet.

Il est à noter que ce mode de déclenchement des poursuites est reconnu individuellement à la personne qui a souffert du dommage, ainsi qu'à certaines personnes morales (associations agréées pour la protection de l'environnement, p. ex.) qui invoquent un préjudice collectif leur permettant d'exercer les droits reconnus à la partie civile.

3.1.2 – Le défendeur

Le défendeur est la **personne pénalement poursuivie** devant les juridictions répressives et défendeur à l'action publique. Il est désigné sous le nom de « **prévenu** » devant le tribunal de police ou le tribunal correctionnel, qui sont les deux seules juridictions pénales potentiellement concernées par les infractions en matière d'urbanisme, lesquelles ne comportent que des contraventions ou des délits. En effet, en matière d'urbanisme individuel, aucune infraction n'est qualifiée de crime (pour mémoire, devant la cour d'assises, le défendeur prend le nom d' « **accusé** »).

La personne pénalement poursuivie peut être une personne physique ou une personne morale, comme p. ex, une société ou une association. La personne peut être impliquée de différentes manières dans l'infraction : il peut s'agir de l'auteur principal, du coauteur, ou d'un complice de l'infraction.

3.2 Les parties à l'action civile

3.2.1 – Le demandeur

Le demandeur à l'action civile est la partie privée qui a souffert **personnellement et directement** du dommage (cf. art 2 CPP). Afin d'agir en justice, elle doit démontrer sa **capacité d'agir en justice** (elle a atteint la majorité légale de 18 ans, elle n'est pas sous tutelle ou curatelle, etc.) ainsi que son **intérêt à agir**, en démontrant qu'elle a subi un préjudice **actuel, personnel et direct** (cf. art. 2 CPP).

Selon que le demandeur est une personne physique ou une personne morale défendant un intérêt collectif, des nuances sont observées. L'intérêt à agir, pour une personne morale, résulte d'un **intérêt spécifique** (par exemple, pour une association agréée pour la protection de l'environnement, l'atteinte à un intérêt local pour la protection d'un site déterminé). Cet intérêt à agir ne se confond pas avec l'**intérêt général**, que le **ministère public** est seul à défendre.

3.2.2 – Le défendeur

L'action civile est dirigée contre le mis en cause (auteur, coauteur, complices), ses héritiers ou des tiers civilement responsable (p. ex , l'assureur pour des dommages causés par un immeuble).

IV – Les recouvrements entre action publique et action civile

On observe des points de contacts entre l'action publique et l'action civile tout au long de la procédure aboutissant à la décision juridictionnelle se prononçant sur la culpabilité du prévenu. Comme il a été exposé, le juge pénal connaît nécessairement de l'action publique, alors que l'action civile est exercée (ou ne l'est pas, suivant sa volonté) devant le juge pénal par la partie privée qui s'estime victime d'un dommage. Si elle est exercée, l'action civile aura des incidences sur l'action publique.

4.1 La partie lésée opte pour la voie pénale uniquement

La partie victime d'un dommage peut demander la réparation de son préjudice en utilisant la voie civile ou pénale, en application des dispositions de l'article 4 al. 1 CPP : « *L'action civile en réparation du dommage causé par l'infraction prévue par l'article 2 peut être exercée devant une juridiction civile, séparément de l'action publique* ».

L'exercice de la voie pénale seule est généralement privilégié, car elle offre certains avantages :

-Le **coût** de la procédure généralement moindre (pas nécessairement recours à l'avocat)

-La **preuve** est à la charge de l'accusation (c'est-à-dire, au ministère public)

-La **rapidité** relative de la procédure, en tenant compte toutefois de l'**encombrement** des juridictions, tant civiles que pénales. **Les actions civiles et pénales sont traitées par le même juge, qui est doublement compétent.**

Déoulant du principe posé par l'ancien adage du droit romain « *electa una via, non datur recursus ad alteram* », l'article 5 CCP dispose que « la partie qui a exercé son action devant la juridiction civile compétente ne peut la porter devant la juridiction répressive ». Lorsque la partie lésée a choisi une voie (pénale, civile), son choix est donc irrévocable, mais par exception, si elle emprunte **d'abord** la voie pénale, elle pourra quand même revenir à la voie civile.

4.2 Le choix de l'action civile et la mise en mouvement de l'action publique

L'action civile peut être engagée de deux manières :

- Par **voie d'intervention**. Lorsque le ministère public a déjà mis en mouvement l'action publique, la partie lésée intervient, soit devant les juridictions d'instruction (art. 87 CPP), soit devant les juridictions de jugement (art. 419 et s. CPP).

-Par **voie d'action**. La partie lésée sera alors elle-même à l'origine de la mise en mouvement l'action publique, car le ministère public ne l'a pas encore engagée ou bien n'a pas voulu la mettre en œuvre, en faisant usage du pouvoir d'opportunité qui lui est accordé (cf. art. 40 CPP ci-dessus). Dans ce cas, la partie lésée dépose une plainte avec constitution de partie civile auprès du juge d'instruction ou, s'il y a pluralité de juges, auprès du doyen des juges d'instruction.

Dans les matières correctionnelles (délits) ou de police (contraventions) rencontrées dans le domaine de l'urbanisme, l'action civile par voie d'action peut mener à une **citation directe** devant la juridiction de jugement, tribunal de police ou tribunal correctionnel (application des dispositions de l'article 551 CPP).

La plainte avec constitution de partie civile ou la citation directe de la partie lésée entraîne, pour cette dernière, un dépôt de consignation au greffe entre les mains du Régisseur d'Avances et de Recettes près le Tribunal concerné. La **somme d'argent** est fixée en fonction des ressources de la partie lésée et pourra être débloquée afin de procéder au paiement d'une **amende civile** si la constitution de partie civile est jugée **abusive ou dilatoire** (par le juge d'instruction sur réquisitions du procureur de la République, cf. art. 177-2 CPP). Une amende d'un montant de 15 000 euros maximum est alors encourue.

Selon un principe anciennement ancré dans la procédure pénale, l'articulation entre les actions publiques et civiles est déséquilibrée en faveur de l'action publique, qui est l'action principale, tandis que l'action civile reste accessoire. Cette hiérarchie a été rappelée par un arrêt récent (crim. 18 novembre 2014, Bull. n° 239).

5.1 L'autorité de la chose jugée au pénal sur le civil

Le juge pénal examine les deux actions, qui ont **le même fait générateur : l'infraction**. Cette dernière peut donner lieu à l'engagement de la responsabilité pénale et de la responsabilité civile. Le juge pénal statue sur l'action civile lorsque l'action publique a donné lieu à décision. Lorsque la culpabilité du mis en cause est retenue par le juge, l'action civile en réparation du dommage subi par la victime sera fondée sur les articles 1240 et s. du code civil (anciens articles 1382 et 1383 du Code Civil). Lorsqu'elle est identifiée, la faute pénale impose au juge de retenir la faute civile. *A contrario*, si l'action publique n'a pas abouti à reconnaître la culpabilité, l'action civile perd son fondement.

Il faut toutefois préciser qu'en matière de **procédure de jugement simplifiée** donnant lieu à **ordonnance pénale contraventionnelle ou correctionnelle**, la solution retenue au pénal n'est pas investie de l'autorité de la chose jugée à l'égard de l'action civile en réparation des dommages causés par l'infraction (cf. art. 495-5, 528-1 CPP). Dans ce cas, l'action civile peut être engagée aussi bien devant le juge pénal que le juge civil. En effet, la procédure de l'ordonnance pénale supprime le débat contradictoire entre les parties, ce qui laisse peu de place à l'expression de la partie lésée (il s'agit d'une procédure écrite), cette dernière bénéficie par conséquent d'une dérogation au principe de l'autorité de la chose jugée au pénal sur le civil.

5.2 « Le pénal tient le civil en l'état »

Il s'agit d'un adage dont les origines remontent au 19^e s, ayant pour but, à l'origine, de prévenir toute contrariété de décision entre les instances pénales et civiles qui pouvaient être saisies d'une même affaire. Les principes de cet adage ont été codifiés à l'article 4 du Code de Procédure Pénale. Ce dernier prévoyait que, dès lors que la juridiction pénale était saisie et que les deux actions portaient sur les mêmes faits, le juge civil devait **surseoir à statuer**. Le juge civil était donc obligé d'attendre que le juge pénal se prononce sur l'action publique. Néanmoins, si la décision répressive n'était pas susceptible d'influencer sur celle civile ou s'il n'existait aucun risque de contradiction, le juge civil pouvait statuer librement.

Deux lois, des 10 juillet 2000 et 5 mars 2007, ont fait disparaître le caractère automatique du principe. Cette réforme est intervenue pour se conformer aux exigences du droit européen de célérité des procédures juridictionnelles et empêcher les abus constatés en droit interne (français), notamment les manœuvres dilatoires susceptibles d'allonger les délais de jugement et de paralyser le procès.

La loi n°2007-291 du 5 mars 2007 a vidé l'adage de sa substance. Désormais, le juge civil a le pouvoir d'apprécier le caractère sérieux de la procédure pénale engagée et n'a plus l'obligation de prononcer automatiquement un sursis à statuer, **sauf dans le cas d'une action civile introduite séparément de l'action publique, ayant uniquement pour objet la réparation du dommage causé par l'infraction**.

L'article 4 du code de procédure pénale a été modifié pour tenir compte de la modification apportée par la loi : « la mise en mouvement de l'action publique n'impose pas la suspension du jugement des autres actions exercées devant la juridiction civile, de quelque nature qu'elles soient, même si la décision à intervenir au pénal est susceptible d'exercer, directement ou indirectement, une influence sur la solution du procès civil ».

Le juge a désormais la faculté de surseoir à statuer : l'automatisme de cette mesure d'administration n'existe plus.

VI – L'action civile devant le TGI ouverte aux communes dans un délai de 10 ans (article L 480-14 du code de l'urbanisme)

Remanié par la Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, dite « Grenelle II », l'**article L 480-14 du Code de l'urbanisme** ouvre aux communes ou EPCI une possibilité d'action civile devant le tribunal de grande instance (TGI) en vue de faire ordonner la démolition ou la mise en conformité de constructions illégales, dans un **délai de dix ans à compter de l'achèvement des travaux**.

Ainsi, en présence d'une construction illégale, la prescription de l'action publique n'interdit pas nécessairement à la collectivité de solliciter la remise en état des lieux sur un fondement autre que pénal. En effet, la remise en état peut également être prononcée par le juge civil. Initialement circonscrit au risque naturel prévisible, le dispositif est élargi à la méconnaissance des règles d'urbanisme, le renvoi à l'existence de risques naturels prévisible ayant disparu avec la Loi « Grenelle II ».

L'article L. 480-14 du Code de l'urbanisme dispose que : « *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 ou installé sans l'autorisation exigée par le présent livre, en méconnaissance de cette autorisation ou, pour les aménagements, installations et travaux dispensés de toute formalité au titre du présent code, en violation de l'article L. 421-8. L'action civile se prescrit en pareil cas par dix ans à compter de l'achèvement des travaux.* »

En vertu de ces dispositions, les communes ou EPCI compétents disposent d'une action civile en vue de faire ordonner la démolition ou la mise en conformité des lieux ou des ouvrages édifiés sans autorisation d'urbanisme ou en méconnaissance de cette autorisation. L'action est également ouverte pour les aménagements, travaux et installations dispensés de toute formalité d'urbanisme, mais qui sont constitutifs d'une infraction au règlement d'urbanisme (PLU, PLUi, carte communale), en violation des dispositions de l'article L 421-8 du code de l'urbanisme. La démolition peut être ordonnée par le juge civil dans un délai de **10 ans**. La remise en état des lieux constitue une mesure à caractère réel (du latin *res* = chose) et non une sanction pénale. Elle ne peut être prononcée à titre principal. En outre, cette mesure ne peut pas être ordonnée si la situation est régularisable (Cass. 3e civ., 24 oct. 1990, n° 89-10.514 : JurisData n° 1990-702641 ; Bull. civ. 1990, III, n° 208 ; JCP G 1990, IV, 414 ; Gaz. Pal. 1991, 1, somm. p. 41).