

à la hauteur adoptée, pour les grandes rues de Paris, par le dernier décret sur la matière, en date du 27 juillet 1859. De nombreux règlements chargèrent successivement les prêteurs de veiller à la bonne construction de tous les bâtiments et d'en assurer la commodité et l'élégance. On alla même jusqu'à prescrire la destruction de tous ceux qui seraient susceptibles de contrarier l'ornement et la décoration extérieure des cités : « *Diruenda sunt omnia, porte la loi VI, liv. VIII, tit. XII, du code Justinien, quæ in publico quocumque loco, contra ornatum et commodum, ac decoram faciem civitatis extructa noscuntur.* »

Les bâtiments primitifs des Gaulois, se ressentant de l'origine celtique des populations de ces contrées, étaient en quelque sorte restés à l'état rudimentaire, lorsque la conquête romaine apporta là, comme partout, sa civilisation. Les habitations, en bois ou en chaume, étaient plutôt des huttes que des maisons. Elles n'avaient même pas de cheminées. Paris (alors Lutèce) ne renfermait aucun temple, et un autel à Jupiter, construit du temps de Tibère sur l'emplacement même où est aujourd'hui l'église métropolitaine de Notre-Dame, fut le premier monument qui s'éleva. Sous l'impulsion puissante de cet esprit de progrès qui fut partout le cachet de la domination romaine, de nombreux monuments s'élevèrent, dont quelques-uns se sont conservés jusqu'à nous, non-seulement à Paris, mais encore dans toutes les provinces. La France entière fut dès lors civilisée.

Ce mouvement, d'abord favorisé plutôt que contrarié par l'établissement du christianisme, se continua sous la première race de nos rois et jusque vers la fin de la seconde race. Les bâtiments religieux, les hôpitaux ou maladreries, les couvents s'élevèrent à l'envi de toutes parts, et attirèrent autour d'eux de nombreux groupes de population, dont beaucoup ont été le berceau de villes et de bourgs importants qui subsistent encore aujourd'hui. Mais l'invasion des peuplades étrangères dans l'intérieur de la France, et les guerres civiles de la seconde moitié du x^e siècle, amenèrent un temps d'arrêt regrettable. La dévastation, le saccage et l'incendie firent disparaître presque tous les bâtiments civils et religieux, et une grande partie des habitations particulières. Ce ne fut là, du reste, qu'un des côtés du bouleversement général qui marqua l'époque, dont la reconstruction de la société ne pouvait sortir qu'en se reconstituant sur des bases nouvelles. La reconstitution, qui se fit encore assez promptement, eut néanmoins, comme toutes les reconstitutions, ses lenteurs, ses difficultés et ses inconvénients. Le droit nouveau qu'elle créa, en donnant au système féodal sa plus complète expression, amena une diffusion de pouvoirs locaux, à la fois destructive de l'action du pouvoir central et de la liberté individuelle. Ce régime fut loin d'être favorable aux bâtiments, et entrava, pour un temps au moins, la rapidité de leur construction. Par une des conséquences du principe alors dominant, qu'il n'y avait *nulle terre sans seigneur*, les particuliers ne purent désormais élever aucun bâtiment sans en demander la permission à leur seigneur, à qui il appartenait de fixer arbitrairement les conditions et le prix de cette permission. En outre, comme, par application du même principe, les matériaux nécessaires aux constructions, la chaux, par exemple, et les fours qui la préparaient, la terre, le marbre, la pierre, le sable, etc., appartenaient au seigneur, celui-ci n'en permettait ordinairement l'usage qu'à de dures conditions. Aucun bâtiment, quelles qu'en fussent la nature et l'importance, n'échappait d'ailleurs au droit du seigneur. La permission de bâtir devait être demandée pour la construction la plus simple, comme pour les palais, les églises, les villes, etc. Le seigneur réglait, pour les uns et pour les autres, d'une manière absolue, l'étendue des bâtiments, leur position et la manière dont ils seraient élevés (Champollion-Figeac, *Droits et usages concernant les travaux de construction sous la troisième race des rois de France*). La rigueur de ce système, dut fléchir, toutefois, par l'effet même de l'exagération qui y fut apportée dans les premiers temps, comme sous l'influence de diverses autres causes. Les seigneurs, d'abord, et surtout les seigneurs d'Eglise, ne tardèrent pas à comprendre l'intérêt qu'ils avaient à faciliter autour d'eux l'érection de bâtiments et de villages susceptibles d'augmenter sensiblement, et avec rapidité, leurs revenus. Au lieu de continuer à imposer aux constructeurs de lourdes conditions qui en éloignaient le plus grand nombre, ils allèrent jusqu'à leur faire des avantages de nature à les attirer. Des chartes particulières, des privilèges furent accordés soit aux villes et aux villages, soit aux corporations de métiers. En même temps s'établissait presque partout ces usages locaux, ces coutumes, à l'abri desquelles les droits individuels trouvaient une protection contre les abus de l'arbitraire. Enfin, le pouvoir royal s'étant fortifié et ayant repris son autorité souveraine, notamment sur ce qui touchait à la voirie, les bâtiments se trouvèrent replacés dans ses attributions. Il y eut des maîtres jurés des œuvres du roi, visitant les bâtiments de Sa Majesté (ord. de 1268); des maîtres en divers métiers, et notamment des maîtres charpentiers du roi (lettres patentes du 26 mars 1314), des maîtres jaugers de plâtre (lettres patentes de 1317), etc.,

investis de certains pouvoirs et ayant juridiction sur tous les gens de leur profession. Sully reçoit, sous Henri IV, la charge de surintendant des bâtiments, et celle de grand voyer qui lui donnent autorité sur tout ce qui se rattache à la construction des bâtiments longeant la voie publique. Les bureaux des finances furent enfin définitivement chargés, dans chaque généralité, d'assurer l'exécution des règlements rendus sur la matière. A partir du règne de Louis XIV, la législation des bâtiments se régularise tout à fait, et se perfectionne à ce point, qu'aujourd'hui encore, sauf certains changements de forme plutôt que de fond, amenés par l'ordre politique nouveau qui est sorti de la Révolution, elle se fonde avec la législation nouvelle, dont elle est restée la base. C'est l'ensemble de cette législation que nous allons examiner dans ses principales dispositions.

Au point de vue du droit civil, les bâtiments sont, comme les fonds de terre, immeubles par leur nature (C. Nap., art. 518). Toutefois, il y a, en faveur de la propriété du sol, une distinction importante à faire. La propriété du sol emporte la propriété du dessus et du dessous (C. Nap., art. 552), et il suit tout d'abord de ce principe que toute construction élevée sur un terrain est présumée faite par le propriétaire à ses frais, et lui appartenir, si le contraire n'est prouvé (C. Nap., art. 553). Mais la loi va plus loin encore, et elle donne au propriétaire du sol un droit marqué de préférence qui, dans tous les cas, réduit pour lui les bâtiments, qu'ils aient été élevés par lui ou par d'autres, à la condition d'un accessoire dont il reste toujours le maître de disposer à son gré. Ainsi, le propriétaire du sol qui a fait des constructions avec des matériaux qui ne lui appartenaient pas n'est tenu qu'à en payer la valeur avec des dommages-intérêts, s'il y a lieu. Mais le propriétaire des matériaux n'a pas le droit de les enlever (C. Nap., 554). Si, au contraire, la construction a été faite par un tiers et avec ses matériaux, le propriétaire du fonds a le droit de les retenir ou d'obliger ce tiers à les enlever (C. Nap., 555). Dans le cas où le propriétaire du fonds demande la suppression de la construction, elle est aux frais de celui qui l'a faite, sans aucune indemnité pour lui, et le propriétaire peut même lui réclamer des dommages-intérêts. Mais si le propriétaire préfère conserver la construction, il doit seulement le remboursement de la valeur des matériaux et du prix de la main-d'œuvre, sans égard à la plus ou moins grande augmentation de valeur que le fonds a pu recevoir (C. Nap., art. 555).

A quelle distance de la propriété du voisin peut-on élever un bâtiment? La loi ne contient, à cet égard, aucune disposition restrictive, et il faut en conclure qu'elle laisse au propriétaire constructeur toute latitude, même celle de construire à l'extrême limite du terrain qui lui appartient. Cela ne fait, au surplus, en principe, aucune difficulté, et l'on peut même remarquer, à ce sujet, que les seules restrictions mises au droit absolu de propriété par le Code Napoléon, au titre des *servitudes*, ne sont établies qu'exceptionnellement. « Le propriétaire (du sol), dit d'une manière générale l'art 552, peut faire au-dessus toutes les plantations et constructions qu'il juge à propos, sauf les exceptions établies au titre des *servitudes ou services fonciers*. » Or, comme, dans ce titre des *servitudes*, rien ne limite le droit du propriétaire de construire sur toute l'étendue de son terrain, ce droit reste évidemment libre ou entier. On voit bien, dans les articles 675 et suivants, que certaines distances sont prescrites pour l'ouverture de jours sur la propriété voisine, et notamment, par l'art. 678, que « on ne peut avoir des vues droites ou fenêtres d'aspect, ni balcons ou autres semblables saillies sur l'héritage clos ou non clos de son voisin, s'il y a 19 décimètres (6 pieds) de distance, entre le mur où on les pratique et ledit héritage. » Mais il n'y a aucune assimilation possible entre le droit d'ouvrir des jours et le droit de construire, et il ressort évidemment des dispositions mêmes que nous venons de reproduire que, sauf à ne pas ouvrir des jours sur la propriété voisine à la distance prohibée, rien n'empêche d'élever, même à l'extrême limite qui la joint, un bâtiment ou une construction quelconque. Du reste, dans les cas ordinaires, cela ne fait aucune difficulté, et des constructions de ce genre se font journellement dans la pratique. Cependant, il s'est élevé à cet égard une grave question, qui divise les auteurs et la jurisprudence, celle de savoir si le droit du propriétaire constructeur n'est pas susceptible de restriction, dans le cas, par exemple, où le voisin, ayant possédé pendant plus de trente ans, sur le terrain où l'on vient à construire, des vues droites à moins de 1 m. 90 de distance, invoquerait la prescription. On s'est demandé si, dans ce cas, le propriétaire constructeur ne devait pas être contraint lui-même à laisser, entre sa construction nouvelle et les fenêtres de son voisin, la distance de 1 m. 90, qu'il aurait laissé prescrire contre lui. On fait valoir, à l'appui de ce système, que le voisin, ayant incontestablement acquis par la prescription le droit de conserver ses fenêtres, a acquis, par cela même, une servitude de vue qu'on ne peut lui retirer; et que ce serait rendre son droit illusoire que de permettre à une construction nouvelle de venir obstruer ces mêmes fenêtres, à une distance moindre que

celle qu'il aurait été tenu lui-même d'observer. Ce système est professé par MM. Duranton, (t. V, n° 326); Delvincourt (t. I, p. 577); Solon (n° 303); Frémy-Ligneville (*Législation des bâtiments*, t. II, n° 600); à l'appui de leur doctrine, ces auteurs tirent argument de deux arrêts de la cour de cassation du 18 janvier 1825 et du 1^{er} décembre 1835, ainsi que de divers arrêts des cours de Montpellier, Bordeaux, Nancy et Colmar, en date des 30 décembre 1825, 10 mai 1827, 1^{er} décembre 1827, 7 février 1828. Mais, en faveur de la doctrine contraire, on dit avec beaucoup plus de raison, suivant nous, que, si l'un des deux propriétaires a pu, ce qui n'est pas douteux, prescrire contre l'obligation qui lui était imposée d'observer certaines distances dans l'établissement de ses jours de vue, il n'a rien pu prescrire au delà de l'affranchissement de son obligation, et qu'on ne voit surtout aucune raison légale pour que l'autre propriétaire soit considéré, par le fait de cette prescription, comme étant soumis à l'obligation de ne pas construire. Que, par son silence pendant trente ans, ce dernier ait perdu le droit de faire supprimer les fenêtres pratiquées par le voisin à moins de 1 m. 90 de distance, on le comprend; mais cela ne peut lui avoir fait perdre le droit de faire de son terrain ce que bon lui semble (C. Nap., t. II, n° 312; Toullier, t. III, n° 554, Merlin, v° *Servitudes*; Cour de cassation, 10 janvier 1810; cours de Pau, de Nîmes et de Bastia, 12 avril et 21 décembre 1826, 12 octobre 1834).

Les autres obligations réciproques qui existent entre voisins, à raison de la possession de bâtiments, sont réglées par le Code Napoléon, au titre des *servitudes* (art. 635 et suiv.), notamment en ce qui concerne la mitoyenneté, la distance ou les précautions à observer pour certains ouvrages, le droit de vue par fenêtres d'aspect et par jours de souffrance, les constructions, réparations, ou reconstructions auxquelles chacun peut être respectivement tenu. Ces différents points sont, au surplus spécialement traités par nous, à mesure qu'ils se présentent dans leur ordre alphabétique.

Au point de vue de l'administration, les bâtiments sont encore aujourd'hui placés en première ligne sous le régime des anciens règlements, qui, confirmés provisoirement par la loi des 19-22 juillet 1791, sont devenus définitifs, en l'absence d'aucune autre disposition nouvelle et fondamentale. « Sont confirmés provisoirement, porte l'art. 29 de cette loi, les règlements qui subsistent touchant la voirie, ainsi que ceux actuellement existants à l'égard de la construction des bâtiments, et relatifs à leur solidité et sûreté. » La juridiction chargée d'appliquer ces anciens règlements s'est seule trouvée changée par l'effet des lois des 7-11 septembre et 7-11 octobre 1790, qui déjà avaient fait passer dans les attributions des *Corps administratifs* (aujourd'hui les préfets) celles dont étaient précédemment investis le grand voyer, les trésoriers de France et les commissaires des ponts et chaussées. Il faut ajouter à ces lois, comme base du pouvoir qu'a dans notre nouveau droit, en matière de voirie et de bâtiments, l'autorité municipale, la loi des 16-24 août 1790, laquelle déclare (titre XI, art. 3) que « les objets de police confiés à la vigilance et à l'autorité des corps municipaux, sont : 1° tout ce qui intéresse la sûreté et la commodité du passage dans les rues, quais, places et voies publiques... 5° le soin de prévenir par des précautions convenables... les accidents et fléaux calamiteux, tels que les incendies, etc... » De l'ensemble de ces diverses dispositions, combinées avec les anciens règlements, il est passé aujourd'hui en principe qu'au nombre de ses principales attributions, l'autorité administrative a pour mission d'intervenir, en matière de bâtiments : 1° pour régler leur alignement sur la voie publique, ainsi que la disposition des accessoires qui peuvent s'y rattacher; 2° pour surveiller le mode de leur construction et, au besoin, désigner les matériaux à y employer, de manière à ce que les bâtiments aient toute la solidité désirable, et afin de prévenir toute cause d'accident, comme, par exemple, les écroulements ou les incendies; 3° pour régler, dans l'intérêt de la salubrité comme dans celui de la sûreté publique, la hauteur des maisons; 4° enfin, pour ordonner la démolition des bâtiments menaçant ruine.

Seulement, il importe d'observer préalablement que, dans l'application de ces différentes règles, l'autorité chargée de statuer varie, d'après notre organisation administrative actuelle, selon la nature de la voie publique à laquelle appartient ou à laquelle doivent appartenir les bâtiments. La grande voirie, qui comprend les routes impériales et les routes départementales, ce qu'on appelait autrefois les chemins du roi, réglementée par l'autorité supérieure, est sous la juridiction immédiate du préfet. C'est à ce haut fonctionnaire qu'il appartient, en conséquence, de statuer sur tout ce qui tient au régime des bâtiments situés sur ces routes. Aux termes de la loi du 15 juillet 1845, il en est de même des bâtiments construits le long des chemins de fer. La voirie vicinale, dans laquelle viennent se ranger les chemins de grande communication, ceux d'intérêt commun ou de moyenne communication et les chemins vicinaux ordinaires, a un caractère mixte, qui la fait relever tantôt de la juridiction du préfet, tantôt seulement de l'autorité

municipale. La réglementation appartient, dans tous les cas, au préfet (loi du 21 mai 1836, art. 21; *instr. du min. de l'intérieur*, du 21 juin 1854). Mais, en ce qui concerne le régime des bâtiments, et notamment les autorisations de construire ou de réparer, et les différentes mesures qui peuvent en découler, il n'a autorité directe que sur les chemins de grande communication. Sur les chemins d'intérêt commun et sur les chemins vicinaux ordinaires, les mêmes autorisations sont données par les maires (loi du 21 mai 1836, art. 9, *Règl. gén. du min. de l'intérieur*, art. 283 et 286). Enfin, la voirie urbaine, qui comprend les rues et places publiques des villes, bourgs et villages (autres que celles qui forment la continuation des différentes voies dont nous venons de parler) reste entièrement dans les attributions de l'autorité municipale, à laquelle, dès lors, il appartient uniquement de statuer, soit par voie de règlement, soit par décisions spéciales, sur tout ce qui se rattache au régime des bâtiments. Observons toutefois encore, quant à ce dernier point, qu'à Paris et par exception, toutes les rues et places publiques étant placées sous le régime de la grande voirie, l'autorité, en cette matière, appartient au préfet de la Seine (décl. du roi du 10 avril 1783; décret imp. des 26 mars 1851 et 27 juillet 1859).

Voici, en ce qui concerne l'alignement, comment s'exprime l'arrêt du conseil d'Etat du 27 février 1765 « concernant les permissions de construire et les alignements sur les routes entretenues aux frais du roi », arrêt qui, résumant tous les règlements antérieurs, est généralement accepté comme base de la législation en cette matière : « Fait Sa Majesté défenses à tous particuliers, propriétaires ou autres, de construire, reconstruire ou réparer aucuns édifices, poser échoppes ou choses saillantes le long des routes, sans en avoir obtenu les alignements ou permissions.... à peine de démolition desdits ouvrages, confiscation des matériaux, et de 300 livres d'amende; et, contre les maçons, charpentiers et ouvriers, de pareille amende, et même de plus grande peine, en cas de récidive. Fait pareillement Sa Majesté défenses à tous autres (qu'aux fonctionnaires ayant qualité), sous quelque prétexte et à quelque titre que ce soit, de donner lesdits alignements et permissions, à peine de répondre, en leur propre et privé nom, des condamnations prononcées contre les particuliers, propriétaires, locataires et ouvriers, qui seront, en cas de contravention, poursuivis à la requête des procureurs de Sa Majesté, et punis suivant l'exigence des cas... » Cet arrêt du conseil confirme d'ailleurs en termes exprès, dans son préambule, et étend à tout le royaume, une ordonnance précédente du bureau des finances de la généralité de Paris, en date du 29 mars 1754, laquelle, après des dispositions analogues à celles ci-dessus, explique formellement que ces dispositions s'appliquent indistinctement à toutes les maisons ou bâtiments quelconques situés le long des routes, soit dans les traverses des villes, bourgs ou villages, soit en pleine campagne. Cette législation s'applique aujourd'hui journellement à toutes les constructions sur les routes impériales et sur les routes départementales, conformément à ce que nous avons dit plus haut, à l'exception de l'amende, toutefois, qui, aux termes de la loi du 23 mars 1842, est aujourd'hui susceptible de réduction jusqu'au vingtième. Elle a été adoptée pour les chemins vicinaux par le règlement général du ministère de l'intérieur (art. 281 et suiv.). Dans beaucoup de villes et bourgs, elle a servi de modèle aux règlements de voirie urbaine édictés par les maires, en vertu de la loi des 16-24 août 1790.

La question a été soulevée, de savoir si les particuliers pouvaient être tenus à demander l'alignement pour bâtir, ou pour réparer leurs bâtiments, le long des simples chemins ruraux, qui, n'étant pas légalement classés, échappent au régime de la vicinalité, et ne sont, à bien dire, que de simples propriétés communales, au profit desquelles on ne peut imposer aux citoyens d'autres obligations que celles qui résultent du droit ordinaire. Après quelques hésitations dans la jurisprudence du conseil d'Etat et de la cour de cassation, voici le système auquel on s'est arrêté. On a reconnu que, quel que fût le caractère légal des chemins dont il s'agit, ils n'en constituaient pas moins des voies publiques, et que dès lors le maire, qui tient de la loi des 16-24 août 1790 le droit de veiller à la commodité et à la sûreté du passage sur toutes les voies publiques, a parfaitement le droit de prohiber, par voie de règlement, sur les chemins ruraux comme sur tous les autres chemins, toute construction sans l'autorisation municipale. On décide donc que là où il existe un règlement de cette nature, les particuliers sont obligés de s'y conformer. Mais lorsque ce règlement n'existe pas, la jurisprudence refuse aujourd'hui invariablement de voir une contravention dans le fait de ne pas avoir demandé l'autorisation de construire.

Pour garantir les citoyens contre l'arbitraire dans la délivrance de l'alignement ou permission de bâtir, comme dans l'intérêt même de l'édilité, il a été de tout temps dans les vues du pouvoir supérieur, qu'il soit dressé partout des plans généraux, obligatoires pour les différentes autorités chargées de délivrer des alignements, comme pour les particuliers. L'arrêt du 17 février 1765, la loi du 16 sep-