

● Focus

29 D'un droit plus efficace à une meilleure effectivité du droit de l'urbanisme



David Gillig,
avocat au Barreau de Strasbourg, associé de la SELARL Soler-Couteaux/Llorens, chargé d'enseignement à la Faculté de droit de Strasbourg

Source : Rép. min. n° 01748 : JO Sénat Q 12 janv. 2023, p. 231

Dans son audit du droit de l'urbanisme effectué en 1992 (*CE, L'urbanisme : pour un droit plus efficace, Les Études du Conseil d'État : Doc. fr., 1992*), le Conseil d'État faisait le constat que le dispositif de répression pénale existant ne permettait pas de prévenir de manière efficiente les infractions au droit de l'urbanisme.

Près de trois décennies plus tard, la situation n'avait guère évolué. En effet, jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique, ces infractions étaient exclusivement sanctionnées par la voie pénale, au terme d'une procédure judiciaire souvent très longue. Ainsi que cela a été rappelé à l'occasion des travaux parlementaires qui ont précédé le vote de cette loi, « cette préférence historique pour une procédure pénale » répondait « à des impératifs légitimes : les questions d'urbanisme touchent aux droits associés à la propriété et au domicile, qui relèvent de la compétence de l'autorité judiciaire. Ces droits justifient donc une réponse de nature pénale, d'autant plus légitime lorsqu'il s'agit d'atteintes d'une particulière gravité pouvant faire l'objet de décisions de démolition partielle ou totale affectant définitivement le patrimoine. Cependant, leur garantie effective se heurte à la charge excessive que représente ce contentieux pour la justice pénale et se révèle peu adapté au traitement d'irrégularités d'une moindre gravité. Ces atteintes au droit restent ainsi souvent impunies, ce qui nuit non seulement à la crédibilité du droit de l'urbanisme mais également à la motivation de tous ceux qui ont pour mission de le faire respecter, à commencer par les élus communaux » (*Rapp. n° 12, fait au nom de la commission des lois sur le projet de loi relatif à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique, 2019-2020*). Alors que d'autres législations (*not. le droit de l'environnement, dont l'article L. 171-8, vise « principalement à obtenir la mise en conformité des installations » : CE, 7 déc. 2018, n° 414899*) avaient déjà intégré, en complément des dispositifs judiciaires, des mécanismes de mise en demeure, d'astreinte et de sanction de nature administrative, le Code de l'urbanisme ne s'en remettait jusqu'alors qu'à la répression pénale (*C. urb., art. L. 480-1 à L. 480-12, et L. 610-1 à 610-4*). Or, si celle-ci permet de sanctionner les infractions aux règles d'urbanisme et, le cas échéant, de rétablir les lieux dans leur état initial, elle n'apparaissait pas toujours suffisamment adaptée pour neutraliser rapidement les effets d'un ouvrage irrégulier. En effet, l'engagement de poursuites pénales, dont l'issue est incertaine, s'inscrit dans un temps long et n'incite pas les contrevenants à agir rapidement afin de se mettre en conformité à la réglementation en vigueur (*V. Exposé des motifs du projet de loi relatif à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique*).

Afin d'assurer une meilleure effectivité du droit de l'urbanisme et indépendamment des poursuites pénales qui peuvent être exercées pour réprimer l'infraction constatée, la loi du 27 décembre 2019 précitée a habilité les maires (et le cas échéant, les présidents d'EPCI), une fois le procès-verbal constatant l'infraction établi en vertu de l'article L. 480-1 du Code de l'urbanisme et après avoir invité l'intéressé à présenter ses observations, de le mettre en demeure soit de procéder aux opérations nécessaires à la mise en conformité de la construction, de l'aménagement, de l'installation ou des travaux aux dispositions dont la méconnaissance a été constatée, soit de déposer,

selon le cas, une demande d'autorisation ou une déclaration préalable visant à leur régularisation (*C. urb., art. L. 481-1*). Pour être pleinement efficace, cette mise en demeure peut, au besoin, être assortie d'une astreinte journalière de 500 €. Selon l'étude d'impact et l'exposé des motifs du projet de loi relatif à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique, les objectifs poursuivis par ce nouveau dispositif sont :

- de doter les autorités administratives d'instruments efficaces pour inciter à la régularisation des travaux soumis au Code de l'urbanisme ;
- de limiter les cas d'occupation irrégulière du sol ;
- plus globalement, d'améliorer l'effectivité du droit de l'urbanisme. Il s'agit, en effet, de permettre la régularisation rapide des constructions, aménagements, installations ou travaux, par une opération matérielle ou par la sollicitation d'une demande d'autorisation ;

- et de compléter le mécanisme existant de répression pénale des constructions irrégulières qui ne constitue plus désormais le seul moyen de sanctionner les infractions en matière d'urbanisme.

Consulté sur le projet de loi relatif à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique, le Conseil d'État a considéré, dans son avis du 5 septembre 2019, que « le moyen d'action ainsi donné au maire s'inscrit dans le prolongement de la compétence qui lui est conférée en matière d'autorisation d'urbanisme et vise à en assurer l'effectivité, en lui permettant de réagir rapidement afin d'assurer le respect de la réglementation de l'urbanisme lorsqu'il a connaissance d'infractions face auxquelles il est aujourd'hui sans pouvoir propre. Ce moyen nouveau ne se substitue pas aux poursuites pénales qui peuvent être engagées mais en est le complément, même s'il peut certainement permettre, dans les cas d'infractions les moins graves, de les éviter ou de les rendre sans objet ».

Interrogé par un parlementaire sur la question de savoir si les dispositions de l'article L. 481-1 du Code de l'urbanisme permettent à un maire de prescrire la démolition de constructions ou d'aménagements édifiés sans l'obtention préalable d'une autorisation au titre de l'urbanisme, le ministère de la Transition écologique vient d'y répondre par l'affirmative.

Cette réponse, qui fait l'objet du présent commentaire, repose sur les considérations suivantes : « Saisi récemment de cette question, le Conseil d'État a considéré que l'article L. 481-1 du code de l'urbanisme permet à l'autorité compétente pour délivrer l'autorisation d'urbanisme de mettre en demeure l'intéressé, soit de régulariser une construction illégale soit de la mettre en conformité avec les dispositions méconnues, y compris, si la mise en conformité l'impose, en procédant aux démolitions nécessaires (*CE, 23 décembre 2022, n° 463331*). Cette décision confirme donc l'intérêt du mécanisme d'astreinte administratives mis en place par les articles L. 481-1 à L. 481-3 du code de l'urbanisme, issus de la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019, dans la lutte contre les constructions illégales. Ce mécanisme, qui peut être utilisé parallèlement à l'engagement des poursuites pénales, permet une action rapide du maire pour traiter les infractions en matière d'urbanisme. »

Dans l'arrêt n° 463331, le Conseil d'État a en effet jugé qu'il résulte des dispositions de l'article L. 481-1 du Code de l'urbanisme « que, dans le but de renforcer le respect des règles d'utilisation des sols et des autorisations d'urbanisme, le législateur a entendu, que, lorsqu'a été dressé un procès-verbal constatant que des travaux soumis à permis de construire, permis d'aménager, permis de démolir ou déclaration préalable ou dispensés, à titre dérogatoire, d'une telle formalité ont été entrepris ou exécutés irrégulièrement, l'autorité compétente pour délivrer l'autorisation d'urbanisme puisse, dans le

cadre de ses pouvoirs de police spéciale et indépendamment des poursuites pénales qui peuvent être exercées pour réprimer l'infraction constatée, mettre en demeure l'intéressé, après avoir recueilli ses observations, selon la nature de l'irrégularité constatée et les moyens permettant d'y remédier, soit de solliciter l'autorisation ou la déclaration nécessaire, soit de mettre la construction, l'aménagement, l'installation ou les travaux en cause en conformité avec les dispositions dont la méconnaissance a été constatée, y compris, si la mise en conformité l'impose, en procédant aux démolitions nécessaires. Cette mise en demeure peut être assortie d'une astreinte, prononcée dès l'origine ou à tout moment après l'expiration du délai imparti par la mise en demeure, s'il n'y a pas été satisfait, en ce cas après que l'intéressé a de nouveau été invité à présenter ses observations ». Autrement dit, dès qu'un procès-verbal d'infraction au Code de l'urbanisme a été dressé, le maire peut, sur le fondement de l'article L. 481-1 du Code de l'urbanisme, et après avoir organisé une procédure contradictoire, enjoindre au contrevenant de mettre en conformité la construction illégale, sous astreinte, en procédant le cas échéant à sa démolition. Le tribunal judiciaire (habilité par l'article L. 480-7 du Code de l'urbanisme, pour ce qui concerne le juge pénal, et par l'article L. 480-14 du même code, s'agissant du juge civil) n'est donc plus la seule autorité compétente pour ordonner la démolition de travaux en cas d'infraction au Code de l'urbanisme. Désormais, cette démolition peut également être imposée par le maire, dans le cadre de l'exercice de ses pouvoirs de police spéciale conférés par l'article L. 481-1 du Code de l'urbanisme.

La solution consacrée par le Conseil d'État ne semble pas porter atteinte au principe fondamental reconnu par les lois de la République (PFRLR), selon lequel l'autorité judiciaire est garante de la propriété. En effet, la compétence qui résulte de ce PFRLR est circonscrite à l'indemnisation des privations de propriété (*Cons. const.*, 25 juill. 1989, n° 89-256 DC). Au demeurant, le Conseil

constitutionnel a déjà jugé que si la démolition d'un ouvrage prononcée en application de l'article L. 480-14 du Code de l'urbanisme a pour effet de priver son propriétaire de la propriété de ce bien irrégulièrement bâti, elle n'entre pas dans le champ d'application de l'article 17 de la Déclaration de 1789 (*Cons. const.*, 31 juill. 2020, n° 2020-853 QPC).

Il n'en reste pas moins que le nouveau moyen d'action donné au maire pour contraindre les contrevenants à régulariser une construction irrégulière en procédant à sa démolition devra être utilisé avec beaucoup de prudence. En effet, il s'agit d'une simple faculté d'action, et non d'une obligation d'agir de sorte que le maire ne se trouvera pas en situation de compétence liée. Sans doute faut-il relever que, dans son avis du 5 septembre 2019, le Conseil d'État a considéré que le nouveau dispositif « satisfait aux exigences constitutionnelles et conventionnelles » dès lors que son objectif répond à un motif d'intérêt général et que les pouvoirs reconnus aux autorités compétentes sont proportionnés au but poursuivi. Mais comme toute mesure de police administrative (*CAA Lyon*, 20 oct. 2022, n° 21LY01319), celle qui ordonnera la démolition d'une construction irrégulièrement édifiée ne sera légale que si elle est nécessaire au vu du risque de troubles à l'ordre public et proportionnée à ces risques. Une éventuelle illégalité de la décision ordonnant la démolition exposera donc la commune à une action en réparation du préjudice subi par le contrevenant. En effet, si, lorsqu'il exerce les attributions qui lui sont confiées par les articles L. 480-1 et L. 480-2 du Code de l'urbanisme, le maire agit en tant qu'autorité de l'État, de sorte que les fautes qu'il viendrait à commettre en cette qualité ne peuvent engager la responsabilité de la commune, il en va autrement lorsqu'il agit sur le fondement de l'article L. 481-1 du même code. Celui-ci l'autorise seulement à prendre des sanctions administratives au nom de la commune et non des mesures qui relèvent de la compétence d'un officier de police judiciaire.

● Veille

David Gillig, avocat au Barreau de Strasbourg

AU SÉNAT

30 Constat d'une infraction aux règles d'urbanisme

Source : *Rép. min.* n° 00595 : JO Sénat Q 26 janv. 2023, p. 510

Lorsque le maire a connaissance d'une infraction aux règles d'urbanisme, l'article L. 480-1 du Code de l'urbanisme lui impose d'en faire dresser procès-verbal. Agissant dans le cadre d'une mission de police judiciaire exercée au nom de l'État (*CE*, 10 déc. 2004, n° 266424 : *JurisData* n° 2004-067750. – Pour un rappel récent de cette solution de principe, V. par ex. *CE*, 10 févr. 2022, n° 453423), il se trouve en situation de compétence liée pour procéder à l'établissement de ce procès-verbal (*TA Marseille*, 17 oct. 2022, n° 1904720). Peut-il toutefois surseoir à cette démarche s'il considère que la situation est régularisable et inviter le contrevenant à procéder à cette régularisation ? Interrogé par un parlementaire, le ministre chargé de l'Urbanisme y répond par la négative. Il rappelle toutefois qu'une fois le procès-verbal d'infraction établi, le maire peut mettre en demeure l'auteur de l'infraction de régulariser la situation, en précisant les opérations nécessaires à cette mise en conformité dans un délai déterminé par les services instructeurs en fonction de la nature de l'infraction et des moyens d'y remédier (*C. urb.*, art. L. 481-1).

31 Raccordement d'un bâtiment ancien aux réseaux

Source : *Rép. min.* n° 01631 : JO Sénat Q 26 janv. 2023, p. 511

Aux termes de l'article L. 111-12 du Code de l'urbanisme : « Les bâtiments, locaux ou installations soumis aux dispositions des articles L. 421-1 à L. 421-4 ou L. 510-1, ne peuvent, nonobstant toutes clauses contractuelles contraaires, être raccordés définitivement aux réseaux d'électricité, d'eau, de gaz ou de téléphone si leur construction ou leur transformation n'a pas été, selon le cas, autorisée ou agréée en vertu de ces dispositions. » Comment ces dispositions

s'appliquent-elles dans le cas d'un bâtiment existant depuis plusieurs décennies, pour lequel le dossier d'urbanisme n'existe plus ou n'était pas nécessaire ? Comme le ministre chargé de l'Urbanisme le précise, l'objectif poursuivi par l'article L. 111-12 précité du Code de l'urbanisme est de ne permettre le raccordement définitif que des seuls bâtiments disposant des autorisations d'urbanisme nécessaires et donc présumés légaux. Il convient donc de déterminer si le bâtiment dont le raccordement aux réseaux est demandé était soumis à autorisation de construire à l'époque de sa réalisation et, dans l'affirmative, si cette autorisation a bien été accordée. Si cela ne pose pas de difficultés pour les constructions récentes, il peut en aller tout autrement pour les bâtiments anciens dont l'historique et le statut juridique sont souvent plus difficiles à déterminer. Dans ce cas, il convient de considérer légal le bâti existant construit avant la loi du 15 juin 1943 relative au permis de construire ou conformément à une législation applicable à l'époque de la construction ou conformément au permis de construire accordé. Comme cela a déjà été indiqué dans une précédente réponse ministérielle (*Rép. min.* n° 15368 : JO Sénat Q 30 déc. 2010, p. 3368), c'est au pétitionnaire d'apporter la preuve de l'existence légale de cette construction. Le ministre ajoute qu'à défaut, seules les constructions qui pourront être régularisées pourront être raccordées. Cette solution s'inspire de la jurisprudence *Thalamy* (*CE*, 9 juill. 1986, n° 51172 : *JurisData* n° 1986-042605) de laquelle la demande de permis de construire concernant une construction ayant été modifiée de manière irrégulière doit porter sur l'ensemble des éléments transformant la construction initialement autorisée. Cette solution est transposable aux constructions illégales, pour laquelle il est nécessaire que la demande de permis de construire porte sur l'ensemble de la construction, ainsi que cela a déjà été mentionné dans une ancienne réponse ministérielle (*Rép. min.* n° 01976 : JO Sénat Q 15 nov. 2012, p. 2607).