

Urbanisme

Le pouvoir d'astreinte peut s'exercer jusqu'à la démolition

Le Conseil d'Etat aligne les prérogatives du maire sur celles du juge judiciaire.

Par Arthur Gayet et Manon Roulette, avocats, cabinet Seban

La création de la procédure d'astreinte administrative - par l'article 48 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, dite « Engagement et proximité » - a doté le maire d'un pouvoir de police spéciale pour régulariser les constructions entreprises en méconnaissance des règles d'urbanisme (art. L. 481-1 du Code de l'urbanisme).

Alors que les tribunaux administratifs s'accordaient pour limiter ce pouvoir à la régularisation de travaux de faible importance ne nécessitant pas l'intervention du juge pénal, le Conseil d'Etat a reconnu, par une importante décision du 22 décembre 2022 (n° 463331, publiée au recueil Lebon), que le maire disposait en réalité d'un pouvoir large lui permettant le cas échéant d'ordonner la démolition des constructions. Avec cette décision, les procédures ouvertes aux collectivités territoriales pour sanctionner les manquements à la réglementation de l'urbanisme sont passées d'un champ d'application distinct à un champ d'application commun.

Des actions pénale et civile...

Avant l'entrée en vigueur de la loi Engagement et proximité, deux voies de droit - toujours en vigueur - étaient offertes aux communes pour sanctionner les manquements à la réglementation de l'urbanisme : l'action pénale et l'action civile.

Concernant l'action pénale, il appartient au maire, lorsqu'il constate une infraction au Code de l'urbanisme, de dresser un procès-verbal et de le transmettre au ministère public qui décide de l'opportunité des poursuites. Selon l'article L. 480-7 du Code de l'urbanisme, il appartient ensuite, et le cas échéant, au juge pénal de condamner le bénéficiaire des travaux, soit à démolir, soit à mettre en conformité le bien en cause.

Outre cette action, la commune peut également, aux termes des articles L. 480-13 et L. 480-14 du même code, intenter une

action devant les juridictions civiles afin d'obtenir la démolition ou la mise en conformité des travaux effectués irrégulièrement.

Toutefois, le constat a été fait que ces procédures à l'issue incertaine s'inscrivaient dans le temps long et n'incitaient pas les contrevenants à agir rapidement afin de se mettre en conformité avec la réglementation en vigueur.

... à l'incitation à la régularisation...

C'est ce qui a justifié l'instauration du mécanisme de l'astreinte administrative prévu par l'article L. 481-1 du code. Les objectifs affichés par le législateur étaient de « doter les autorités administratives d'instruments efficaces pour inciter à la régularisation des travaux soumis au Code de l'urbanisme ; limiter les cas d'occupation irrégulière du sol ; plus globalement, améliorer l'effectivité du droit de l'urbanisme » (1).

Ainsi, en application de ces dispositions, lorsqu'une infraction au Code de l'urbanisme a été constatée et après qu'un procès-verbal a été dressé, le maire peut, après une procédure contradictoire préalable, mettre en demeure, dans un délai qu'il dé-

Le rapporteur public considère qu'exclure les démolitions du pouvoir des maires viderait l'article L. 481-1 de sa substance.

termine, le contrevenant de régulariser la situation, soit en déposant un dossier de régularisation - lorsque cela est possible -, soit en réalisant les travaux permettant de se conformer à la réglementation en vigueur. Le délai imparti par la mise en demeure est fonction de la nature de l'infraction constatée et des moyens d'y remédier. Il peut être prolongé pour un an maximum. La mise en demeure

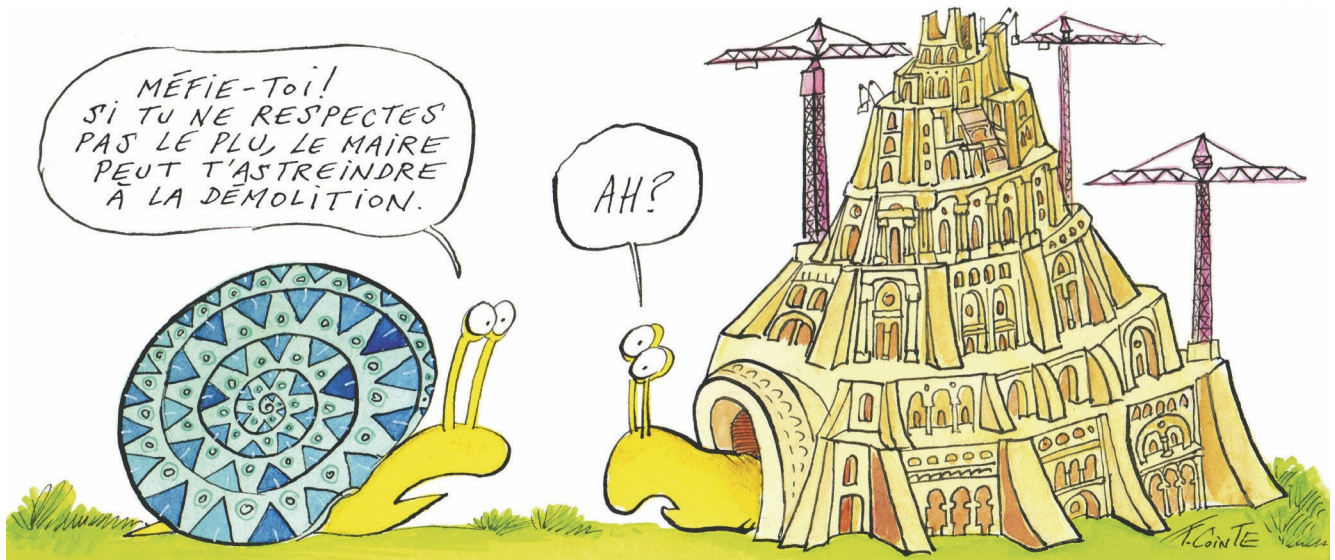
peut être assortie d'une astreinte de 500 euros maximum par jour de retard sans pouvoir excéder un total de 25 000 euros, étant précisé que le recouvrement de cette astreinte est engagé par trimestre échu.

Malgré l'instauration de ce dispositif en 2019, une incertitude persistait sur le champ d'application de l'astreinte et plus particulièrement sur les travaux pouvant être prescrits dans le cadre de cette procédure.

... pouvant conduire à la démolition

C'est à cette incertitude que le Conseil d'Etat est venu répondre dans son arrêt du 22 décembre 2022. Jusqu'à cette décision, plusieurs tribunaux administratifs considéraient que la mise en œuvre de cette procédure permettait au maire d'ordonner le dépôt d'une autorisation d'urbanisme de régularisation couvrant les travaux entrepris en méconnaissance des règles d'urbanisme (TA Lyon, 17 novembre 2022, n° 2100638) ou d'ordonner la réalisation des opérations nécessaires à la mise en conformité des travaux. Surtout, ils jugeaient que la mise en conformité excluait la remise en état des lieux et la démolition des ouvrages (TA Lyon, 19 juillet 2022, n° 2104304 ; TA Cergy-Pontoise, 13 décembre 2022, n° 2214822).

Irrégularités de moindre gravité. Cette position était justifiée, d'une part, par une lecture stricte des travaux parlementaires de la loi du 27 décembre 2019 selon laquelle le législateur aurait uniquement entendu permettre au maire « de traiter les irrégularités d'une moindre gravité ne requérant pas la saisine



du juge pénal ». L'un des fondements de cette position était que l'article L. 480-14 du Code de l'urbanisme, prévoyant qu'une commune ne peut obtenir la démolition d'un ouvrage installé sans autorisation qu'en saisissant le juge judiciaire, n'a pas été modifié par le législateur lors de la création de la procédure administrative d'astreinte (TA Poitiers, 16 décembre 2021, n° 2001547). Selon ces tribunaux, la démolition des constructions relevait donc de la compétence exclusive des juridictions judiciaires, nécessitant l'engagement d'une procédure contentieuse distincte de la procédure d'astreinte.

Telle n'est toutefois pas la position du Conseil d'Etat qui a considéré, dans sa décision récente, que l'article L. 481-1 du code permet au maire d'ordonner la mise en conformité des constructions, aménagements, installations ou travaux en cause avec les dispositions méconnues, « y compris, si la mise en conformité l'impose, en procédant aux démolitions nécessaires ».

Pas de compétence exclusive du juge judiciaire. Cette décision du Conseil d'Etat est éclairée par les conclusions de son rapporteur public, Arnaud Skrzyrbak. Ce dernier considère qu'exclure les démolitions du pouvoir des maires viderait l'article L. 481-1 de sa substance, une mise en conformité pouvant impliquer une démolition.

La seule circonstance que les travaux préparatoires réservent la procédure d'astreinte administrative aux cas les moins graves ne saurait, selon lui, impliquer une compétence exclusive du juge judiciaire en matière de démolition. Cet argument est d'autant plus convaincant que l'article L. 481-1 précise que la procédure est engagée « indépendamment des poursuites pénales qui peuvent être exercées pour réprimer l'infraction constatée ».

Enfin, comme le souligne le rapporteur public, la démolition d'une construction « ne fait pas partie des mesures que seul le juge judiciaire pourrait ordonner en sa qualité de gardien de la propriété privée », la compétence qui découle de ce principe fondamental étant circonscrite à l'indemnisation des privations de propriété. Or, le Conseil constitutionnel a récemment jugé, sur le fondement de l'article L. 480-14 du Code de l'urbanisme, que « la démolition d'un ouvrage [...] doit s'analyser non comme

une dépossession mais comme une simple atteinte au droit de propriété », ce qui permet d'exclure la compétence exclusive du juge judiciaire (Cons. const., décision QPC n° 2020-853 du 31 juillet 2020). Pour le rapporteur public, il en va de même d'une démolition ordonnée sur le fondement de l'article L. 481-1.

Le champ d'application de la procédure d'astreinte administrative est ainsi et désormais similaire à celui de la procédure pénale. Cela étant, la poursuite en parallèle de ces procédures n'est pas dépourvue de toute utilité dans la mesure où l'astreinte ne permet pas, en cas d'inaction du contrevenant, de faire procéder d'office aux travaux permettant la régularisation de la situation, y compris par le biais d'une démolition. ●

(1) Etude d'impact du projet de loi relatif à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique, 10 septembre 2019.

Ce qu'il faut retenir

- ▶ En cas d'infraction au Code de l'urbanisme, l'article L. 481-1 dudit code, issu de la loi Engagement et proximité du 27 décembre 2019, permet au maire de mettre en demeure le contrevenant de régulariser la situation. Il peut assortir cette mise en demeure d'une astreinte.
- ▶ Une incertitude persistait sur le champ d'application de l'astreinte, et plus particulièrement sur les travaux pouvant être prescrits.
- ▶ Jusqu'ici, les juges administratifs considéraient que la mise en conformité excluait la remise en état des lieux et la démolition des ouvrages.
- ▶ Dans un arrêt du 22 décembre 2022, le Conseil d'Etat estime que cet article permet au maire d'ordonner la mise en conformité des constructions irrégulières, « y compris [...] en procédant aux démolitions nécessaires ».