

Urbanisme

[Jurisprudence] Pas de présomption d'urgence à suspendre une décision de refus de dresser un PV d'infraction pour constater la non-conformité des travaux à un permis de construire

N° Lexbase : N0751BYH



par Olivier Savignat, Avocat au barreau de Paris

Réf.:CE 9° et 10° ch.-r., 23 septembre 2019, n° 424270, mentionné aux tables du recueil Lebon [N° Lexbase : A3909ZPH](#)

Dans une décision rendue le 23 septembre 2019, le Conseil d'Etat a dit pour droit que, s'agissant de l'exécution d'une décision par laquelle une autorité administrative refuse de dresser le procès-verbal prévu à l'article L. 480-1 du Code de l'urbanisme ([N° Lexbase : L2607KgG](#)) pour constater la méconnaissance par un commencement de travaux des prescriptions du permis de construire au titre duquel ils sont réalisés, la condition d'urgence ne saurait être regardée comme en principe satisfaite. Cette décision est intéressante en ce qu'elle apporte une pierre supplémentaire à l'édifice jurisprudentiel relatif à l'appréciation de l'urgence à suspendre les effets d'une décision intervenant en matière d'urbanisme.

1 - Les requérants ont porté à la censure du Conseil d'Etat une ordonnance du juge des référés du tribunal administratif d'Amiens qui avait rejeté leur demande de suspension de la décision du maire de Vineuil-Saint-Firmin refusant de dresser procès-verbal d'infractions d'urbanisme, au titre de l'article L. 480-2 du Code de l'urbanisme ([N° Lexbase : L2606KgE](#)).

Les requérants estimaient que les titulaires de l'autorisation avaient commis des infractions tenant non seulement au non respect des prescriptions de leur permis de construire mais également des dispositions de l'article UB7 du règlement d'urbanisme qui imposaient une implantation en limite ou à une distance de retrait minimale [\[1\]](#).

Le maire de la commune avait, devant le juge des référés, justifié le refus d'agir par la circonstance que l'implantation en limite serait, dans la suite du chantier, assurée par la réalisation d'un débord de la toiture du garage.

2 - La principale question à laquelle devait répondre le Conseil d'Etat était celle de savoir si, comme c'est le cas pour d'autres décisions d'urbanisme, une présomption d'urgence à la suspension de la décision refusant de mettre en œuvre les pouvoirs de police du maire au titre de l'article L. 480-2 du Code de l'urbanisme pouvait être admise.

On sait que la première des conditions gouvernant la procédure de référé-suspension de l'article L. 521-1 du Code de justice administrative ([N° Lexbase : L3057ALS](#)) est qu'il existe une urgence à suspendre les effets de la décision.

Elle existe lorsque «*la décision porte atteinte, de manière suffisamment grave et immédiate, à un intérêt public, à la situation du requérant ou aux intérêts qu'il entend défendre*» (CE, 19 janvier 2001, n° 228815 [N° Lexbase : A6576APA](#), Rec. 29, concl. Touvet, spéc. p. 20, RFDA, 2001, 378, concl. Touvet, AJDA, 2001, 152, chron. Guyomar et Collin, D., 2001, 1414, note Seiller, D., 2002, 2220, note Vandermeeren, CJEG, 2001, 161, concl. Touvet, Dr. adm., 2001, n° 73, Dr. adm. 2001, n° 153, note Sauvageot).

En matière d'urbanisme et pour certaines décisions dont les effets sont graves et potentiellement irréversibles, l'urgence à les suspendre est présumée.

C'est le cas des autorisations d'urbanisme [\[2\]](#), -et sous réserve que les travaux qu'elles autorisent n'aient pas été réalisés (CE, 26 juin 2002, n° 240487 et 240716 [N° Lexbase : A0221AZg](#), Tables, 863, Coll. terr., 2002, n° 248, RDI, 2002, 432, note Soler-Couteaux)-, dont les effets induits peuvent être irréversibles à la date à laquelle les juges du fond statueront sur leur légalité.

Il en va ainsi d'une demande de suspension d'un permis de construire (CE, 27 juillet 2001, n° 231991 [N° Lexbase : A1251AWA](#), Tables, 1115, Constr.-Urb., 2001, n° 236, obs. Cornille, RDI, 2001, 542, note Soler-Couteaux ; CE, 23 mai 2003, n° 252735 [N° Lexbase : A9487C7I](#), JCP éd. A, 2003, n° 1710, note Noguellou), d'un permis de démolir (CE, 18 novembre 2009, n° 327909 [N° Lexbase : A7344ENC](#), Tables, 893) ou d'un permis d'aménager (CE, 3 juillet

Cette présomption n'est pas irréfragable de sorte qu'elle peut être renversée «dans le cas où le pétitionnaire ou l'autorité qui a délivré le permis justifient de circonstances particulières, tenant, notamment, à l'intérêt s'attachant à ce que la construction soit édifiée sans délai» (CE, 15 juin 2007, n° 300208 [N° Lexbase : A8640DWW](#), Tables, 1010, JCP éd. A, 2007, n° 2210, note Billet).

En outre, cette présomption ne joue pas pour les décisions de refus de permis de construire (CE Sect., 7 octobre 2016, n° 39521 [N° Lexbase : A4517R7G](#), au Rec., AJDA, 2016. 1895).

3 - En l'espèce, la décision dont la suspension était recherchée était le refus d'agir du maire pour la mise en œuvre du pouvoir dont il disposait, en qualité d'autorité de l'Etat, de constater les infractions à la législation d'urbanisme.

La nature et l'objet de ces décisions sont particuliers et les principes contentieux qui leur sont applicables ne pouvaient s'autoriser des solutions jurisprudentielles dégagées dans le contentieux des référés des autorisations d'urbanisme.

En l'espèce, les effets (graves et/ou irréversibles) induits par ces décisions doivent être appréciés au regard du dispositif légal prévu aux articles L. 480-1 et suivants du Code de l'urbanisme qui prévoit les modalités de leur mise en œuvre.

Lorsque les autorités compétentes ont connaissance d'une infraction d'urbanisme (méconnaissance d'une autorisation d'urbanisme, méconnaissance des dispositions du règlement local...) elles ont l'obligation d'en dresser ou faire dresser procès-verbal (C. urb., art. L. 480-1, al. 3).

Ce procès-verbal peut être le cas échéant suivi d'un arrêté interruptif de travaux (C. urb., art. L. 480-2).

C'est à l'évidence cet arrêté qui va rapidement produire des effets concrets en empêchant que l'infraction ne se poursuive et le cas échéant ne s'aggrave.

C'est donc en tant que le procès-verbal est un préalable indispensable à la prise de cet arrêté qu'une présomption d'urgence à suspendre le refus de le prendre aurait pu être admise, ce refus pouvant conduire à la constitution d'une situation irréversible.

Le juge administratif a déjà reconnu, au terme d'une appréciation *in concreto*, l'urgence à suspendre une décision du maire refusant de dresser ou faire dresser un procès-verbal d'infraction (CE, 24 juillet 2019, n° 428026 [N° Lexbase : A3898ZLX](#)).

4 - Le Conseil d'Etat va refuser de reconnaître, dans l'hypothèse jugée, une présomption d'urgence.

Il va pour ce faire distinguer les différentes causes d'infractions et la nature des interventions qu'elles appellent des autorités compétentes.

On a vu en effet que si le maire est toujours tenu de constater une infraction par l'établissement d'un procès-verbal, il n'est en revanche et ensuite contraint de prendre un arrêté interruptif que dans des circonstances limitées : lorsque sont constatées la réalisation d'une construction sans permis ou la poursuite d'une construction malgré une décision judiciaire ayant ordonné son interruption (C. urb., art. L. 480-2, al. 10).

Lorsqu'il s'agit d'une construction réalisée de manière non-conforme à une autorisation d'urbanisme et/ou lorsqu'est constatée une violation de la norme réglementaire d'urbanisme, le maire dispose d'une marge d'appréciation quant à l'édition d'un arrêté interruptif de travaux (C. urb., art. L. 480-2, al. 4).

Il ne peut en tout état de cause pas prescrire un tel arrêté interruptif lorsque les travaux sont conformes à un permis de construire, nonobstant leur méconnaissance des règles d'urbanisme (CE, 26 juin 2013, n° 344331 [N° Lexbase : A1209KIM](#)).

Cet état du droit positif est rappelé par le Conseil d'Etat dans le considérant n° 4 de sa décision.

En l'espèce, les requérants faisaient valoir, outre une méconnaissance de la règle d'urbanisme, une non-conformité des travaux au permis de construire.

Les infractions constatées ne liaient donc pas le maire quant à la prise d'un arrêté interruptif de travaux.

En outre et comme l'a considéré le Conseil d'Etat, les travaux étaient en cours (commençaient) et leur méconnaissance aux prescriptions du permis de construire (et du PLU) ne pouvait être que provisoire :

«s'agissant de l'exécution d'une décision par laquelle une autorité administrative refuse de dresser le procès-verbal prévu à l'article L. 480-1 du Code de l'urbanisme pour constater la méconnaissance par un commencement de travaux des prescriptions du permis de construire au titre duquel ils sont réalisés, la condition d'urgence ne saurait être regardée comme étant par principe satisfaite».

L'infraction n'était pas à ce stade définitive et pouvait disparaître dans le cadre de la continuation des travaux.

Ainsi, la situation était *a priori* réversible et ne justifiait pas que le le pouvoir du juge d'apprécier objectivement et concrètement l'urgence au regard de chaque espèce, soit encadré.

Le Conseil d'Etat considère en conséquence que le juge des référés n'a pas commis d'erreur de droit en *appréciant concrètement au vu de l'ensemble des circonstances de l'affaire si la condition d'urgence requise par l'article L. 521-1 du Code de justice administrative pouvait en l'espèce être regardée comme remplie».*

Selon cette grille d'analyse de l'urgence, le Conseil d'Etat a considéré que le juge des référés n'avait pas dénaturé les faits de l'espèce en ne la reconnaissant pas en l'espèce, au regard des éléments produits par les requérants.

Pour importante qu'elle soit, cette solution nous semble toutefois circonscrite à la situation (qui est celle de l'espèce), dans laquelle l'infraction intervient durant des travaux autorisés par un permis de construire.

5 - On peut en effet penser que s'agissant d'une même décision de refus de constater des infractions qui doivent nécessairement faire l'objet d'un arrêté interruptif de travaux de la part du maire (pour rappel, la réalisation de travaux sans autorisation ou la continuation de travaux nonobstant un décision juridictionnelle de suspension), la solution serait différente, dès lors qu'ici l'inaction (*a priori* fautive) de l'administration pourrait entraîner des conséquences graves et/ou irréversibles.

Il a d'ailleurs été jugé que la condition d'urgence doit être présumée lorsqu'il s'agit d'une demande de suspension de l'exécution de la décision d'un maire refusant d'ordonner l'interruption de travaux et qui permettrait alors l'édification sans permis d'une construction (CE, 9 mai 2001, n° 231076 [N° Lexbase : A7148ATW](#), Tables, 1115, RDI, 2002. 269, obs. Derepas, RDI, 2001. 399, note Soler-Couteaux).

Le constat de l'infraction par un procès-verbal étant le préalable nécessaire (voir *supra*) à l'arrêté interruptif, la même présomption devrait être attachée à la demande de suspension de la décision de refus de constater l'infraction.

Quel impact dans ma pratique ?

En pratique, on retiendra que lorsque les requérants sollicitent la suspension des effets d'une décision de refus du maire de dresser procès-verbal d'infraction relative à la non-conformité des travaux avec l'autorisation d'urbanisme, constatée en cours de travaux, ils ne pourront s'autoriser d'une présomption d'urgence à la suspension mais devront prouver cette urgence.

Ils pourront le faire s'ils démontrent que la non-conformité n'est pas régularisable dans le cadre de la continuation des travaux et qu'elle n'est donc pas réversible.

A défaut, la condition d'urgence ne sera pas retenue.

On observera en outre qu'une autre voie contentieuse aurait pu être utilisée en l'espèce, celle du référé-conservatoire («mesures utiles») de l'article L. 521-3 du Code de justice administrative ([N° Lexbase : L3059ALU](#)), par

laquelle le riverain aurait pu essayer d'obtenir du juge qu'il prescrive au maire, à des fins conservatoires, de faire dresser un procès-verbal d'infraction.

On sait toutefois que dans le cadre de cette procédure, l'appréciation de l'urgence est peu ou prou celle retenue en matière de de référé suspension.

^[1] Egale à la moitié de la hauteur de la construction, sans pouvoir être inférieure à trois mètres.

^[2] Dans un autre champ du droit de l'urbanisme, l'acquéreur évincé d'une vente par une décision de préemption est également présumé disposé d'une urgence à sa suspension (CE, 13 novembre 2002, n° 248851 [N° Lexbase : A0784A4S](#), Lebon 396).