N° 424270

M. P... c/ Commune de Vineuil-Saint-Firmin

10^e et 9^e chambres réunies

Séance du 16 septembre 2019

Lecture du 23 septembre 2019

CONCLUSIONS

Mme Anne ILJIC, rapporteure publique

Les faits de l'affaire sont simples. M. P... a alerté le maire de Vineuil-Saint-Firmin, petite commune de l'Oise où il réside, sur le fait que les travaux engagés par ses voisins, M. et Mme F..., ne respecteraient pas les prescriptions du permis de construire qui leur a été délivré ni l'article UB7 du règlement du plan local d'urbanisme (PLU), qui impose l'implantation des constructions en limite séparative ou, à défaut, l'existence d'un retrait égal à la moitié de la hauteur de la construction sans pouvoir être inférieur à trois mètres. Il lui a demandé de dresser un procès-verbal de constat d'infraction sur le fondement de l'article L. 480-1 du code de l'urbanisme et de le transmettre sans délai au procureur de la République. En réponse, le maire lui a fait savoir que l'implantation de la construction en limite séparative devait être assurée par un débordement en toiture du garage - devant intervenir à un stade ultérieur de la construction - et qu'il était allé à la rencontre des titulaires du permis, qui avaient assuré entendre respecter les prescriptions de ce dernier. Mais ces éléments n'ont pas paru suffisants à M. P..., qui a réitéré sa demande avant de porter les deux décisions de refus successives que lui a opposées le maire devant le juge administratif.

C'est dans le cadre de la procédure en référé-suspension que vous êtes aujourd'hui saisis, M. P... se pourvoyant en cassation contre l'ordonnance du 30 août 2018 par laquelle le juge des référés du TA d'Amiens a rejeté sa demande pour défaut d'urgence au motif qu'en invoquant une éventuelle non-conformité des travaux au permis et la possible prolifération de vermine dans l'espace séparant le mur du garage de son voisin et celui de sa propriété, le requérant ne justifiait pas d'une atteinte suffisamment grave et immédiate à ses intérêts pour caractériser une situation d'urgence.

Et si l'affaire été portée devant votre formation de jugement, c'est qu'à l'occasion de ce conflit de voisinage comme il en existe tant, se pose la question de savoir si vous devez consacrer une présomption d'urgence pour les décisions de refus de dresser un procès-verbal d'infraction sur le fondement de l'article L. 480-1 du code de l'urbanisme. Le pourvoi vous y invite mais nous ne sommes pas sur cette ligne.

Précisons avant toute chose que le litige relève bien de la compétence de la juridiction administrative.

Vous avez en effet jugé qu'alors même que la régularité du procès-verbal d'infraction dressé en application de l'article L. 480-1 du code de l'urbanisme a le caractère d'un acte de procédure pénale dont la régularité ne peut être appréciée que par les juridictions judiciaires, il appartient à la juridiction administrative de connaître des litiges qui peuvent naître du refus de

maire de faire usage des pouvoirs qui lui sont conférés en qualité d'autorité administrative par l'article L. 480-2 du même code, relatif à l'arrêté interruptif de travaux (voyez Section, 6 février 2004, *M...*, n° 256719, Rec. p. 45, ccl. J.H-Stahl). Il nous semble que vous êtes bien ici dans un tel cas, l'objectif poursuivi par M. P... en demandant au maire de dresser un procès-verbal d'infraction sur le fondement de l'article L. 480-1 du code étant à l'évidence d'obtenir l'interruption de ces derniers sur le fondement de l'article L. 480-2 du même code.

De manière générale, votre jurisprudence réserve un traitement asymétrique aux refus d'établir un acte de procédure pénale ou de saisir le juge pénal, qui demeurent cantonnés à la sphère administrative, et aux actes positifs qui déclenchent une procédure, qui s'incorporent au contraire à la procédure judiciaire qui se poursuit après eux (Section, 27 octobre 1999, *S...*, p. 333, ccl. J.-D. Combrexelle). Ici, le maire étant tenu d'adresser copie sans délai au ministère public du procès-verbal constatant une infraction (article L. 480-1, 4^e alinéa), le refus de dresser un tel procès-verbal équivaut au refus de saisir de l'autorité judiciaire. Nous n'avons pas de doute sur votre compétence.

C'est donc l'esprit libre que vous vous intéresserez à la possibilité de consacrer une nouvelle présomption d'urgence.

Votre jurisprudence témoigne de ce que c'est la gravité intrinsèque de la mesure et le caractère potentiellement irréversible des effets qui s'attachent à son exécution qui pèsent de manière déterminante en faveur de la consécration de telles présomptions, de même que, corrélativement, la difficulté qu'il y aurait à exécuter un jugement d'annulation si la décision contestée devait être mise en œuvre (voyez par exemple, en contentieux des étrangers, le refus de renouvellement ou le retrait de titre de séjour : Section, 14 mars 2001, *Min. de l'intérieur c/ A...*, n° 229773, Rec. p. 124, ccl. I de Silva ; ou l'expulsion d'un étranger du territoire français : 26 septembre 2001, *Min. de l'intérieur c/ M...*, n° 231204, Rec. p. 428, ccl. I. de Silva).

En matière d'urbanisme, l'urgence est ainsi présumée pour les décisions accordant un permis de construire, lorsque les travaux vont commencer ou ont déjà commencé sans être achevés (27 juillet 2001, *Cne de Meudon*, n° 231991, T. p. 1115, ccl. T. Olson ; 27 juillet 2011, *Cne de Tulle*, n° 230231, T. p. 1115, ccl. D. Chauvaux ; 15 juin 2007, *Arnaud*, n° 300208, T. p. 1010-1128, ccl. C. Devys), pour les décisions prescrivant la démolition d'un bâtiment (18 novembre 2009, *Ministre de la santé et des sports c/ Société La Méridionale des Bois et Matériaux*, n° 327909, T. p. 893, ccl. C. de Salins), pour celles accordant un permis d'aménager (3 juillet 2009, *Mmes L...*, n° 321634, T. pp. 893-989-992, ccl. E. Geffray), ainsi encore que pour les décisions de non-opposition à déclaration préalable de travaux (25 juillet 2013, *SARL Lodge at Val* n° 363537, T. p. 765-882-884, ccl. A. Lallet). Dans chacun de ces cas, c'est le caractère difficilement réversible de la construction ou de la démolition d'un bâtiment qui a emporté votre conviction.

Qu'en est-il du refus du maire de dresser un procès-verbal d'infraction ?

Vous savez que le maire est tenu dans tous les cas de constater par procès-verbal les infractions dont il a connaissance, qu'il s'agisse de l'absence ou de la méconnaissance d'une autorisation d'urbanisme, ou du non-respect du plan local d'urbanisme (article L.480-1 du code de l'urbanisme, renvoyant lui-même aux articles L. 480-4 et L. 610-1 du code de l'urbanisme). Ce procès-verbal constitue un préalable indispensable à l'édiction par le maire

d'un arrêté interruptif de travaux. Mais il n'a compétence liée pour prendre un tel acte que dans le cas d'une construction sans permis ou d'une construction poursuivie malgré une décision de la juridiction administrative suspendant l'exécution du permis (avant-dernier alinéa de l'article L. 480-2)¹. Dans les autres cas, c'est-à-dire en cas de méconnaissance d'une autorisation d'urbanisme, il dispose d'une marge d'appréciation pour ordonner l'interruption des travaux sans attendre l'intervention de l'autorité judiciaire (article L. 480-2, quatrième alinéa). Il ne peut en revanche prendre d'arrêté interruptif pour des travaux exécutés conformément à une autorisation d'urbanisme en vigueur, et ce même s'il estime qu'ils méconnaissent les règles d'urbanisme (en ce sens 26 juin 2013, *SCI Danjou*, n° 344331, T. p. 463-873-876-880, ccl. X. de Lesquen).

Il est donc exact que sauf à ce qu'une infraction ait été constatée par ailleurs par une autre autorité et que cette dernière ait elle-même ordonné l'interruption des travaux², le refus du maire de constater cette infraction par procès-verbal a pour effet de permettre leur poursuite. Le refus de dresser un procès-verbal d'infraction peut donc bien donner lieu à la caractérisation d'une situation d'urgence (voyez en ce sens 5^e JS, 24 juillet 2019, *Association pour l'aménagement de la vallée de l'Esche*, n° 428026, ccl. C. Barrois de Sarigny censurant une ordonnance du juge des référés prononçant un défaut d'urgence au motif que l'infraction dont la constatation était demandée pourrait toujours l'être après l'achèvement des travaux). Le motif tenant au caractère difficilement réversible de l'édification d'un bâtiment pourrait même en première analyse plaider pour la consécration d'une présomption d'urgence.

Ce qui nous détermine en sens contraire, c'est qu'à la différence des précédents dans lesquels vous avez consacré une présomption d'urgence en matière d'urbanisme, ce n'est pas l'autorisation même de réaliser les travaux qui est en cause ici, mais la conformité des travaux au permis, ainsi, en l'espèce, que celle du permis au règlement du plan local d'urbanisme. Or, dans le cas où les travaux ont fait l'objet d'une autorisation, nous ne voyons pas de raison de présumer l'urgence : dans bien des cas les infractions commises seront circonscrites et réversibles, et si elles ne le sont pas, il appartiendra au juge des référés d'en tirer les conséquences en caractérisant l'urgence au terme d'une appréciation circonstanciée. On peut d'ailleurs imaginer que lorsque le refus du maire de dresser un procès-verbal d'infraction concernera un cas dans lequel est seulement invoquée la méconnaissance des règles d'urbanisme, la condition d'urgence ne sera pour ainsi dire jamais remplie, cette infraction ne pouvant de toute façon pas donner lieu à interruption des travaux de sa part (voyez votre décision *SCI Danjou*, précitée).

Bref, vous l'aurez compris, nous ne voyons pas de raison d'alimenter le contentieux par la création de facilités d'accès au prétoire du juge des référés que la nature des infractions en cause ne justifie pas, et ce même si les présomptions d'urgence sont toujours réfragables.

¹ Sont assimilées au cas de la construction sans permis les hypothèses où le permis de construire a été annulé par le juge administratif et celle où le permis est périmé (28 janvier 1983, *Auclair*, T.p.914 ; 15 avril 1992, *SCI Chaptal*, T. p. 1395).

² Le premier alinéa de l'article L. 480-1 du code de l'urbanisme dispose ainsi que : « *Les infractions aux dispositions des titres Ier, II, III, IV et VI du présent livre sont constatées par tous officiers ou agents de police judiciaire ainsi que par tous les fonctionnaires et agents de l'Etat et des collectivités publiques commissionnés à cet effet par le maire ou le ministre chargé de l'urbanisme suivant l'autorité dont ils relèvent et assermentés. Les procès-verbaux dressés par ces agents font foi jusqu'à preuve du contraire.* »

Reste que l'on peut s'interroger sur le point de savoir si ce que nous venons de vous dire vaudrait également dans l'hypothèse où le refus du maire concernerait des travaux effectués sans autorisation, comme c'était le cas dans l'affaire *Epoux D...* (voyez 9 mai 2001, n° 231076, T. pp.1103-115-1123, ccl. S Austrys), abondamment mobilisée par le pourvoi. Avant même l'adoption des décisions *Cne de Meudon* et *Cne de Tulle*, vous aviez alors jugé que la décision du maire refusant de faire droit à une demande d'interruption de travaux permettant l'édification sans permis d'une construction, la condition d'urgence devait être regardée comme remplie, solution qui se comprend d'autant mieux qu'en l'absence d'autorisation, aucun acte antérieur n'aura pu donner prise à un référé-suspension. Il nous semble qu'elle pourrait trouver à s'appliquer de la même manière au refus de dresser un procès-verbal d'infraction, qui est assimilable au refus de prendre un arrêté interruptif de travaux en ce qu'il fait obstacle à ce que le maire prenne un tel arrêté par la suite.

L'équilibre ainsi atteint serait cohérent avec la hiérarchie des infractions esquissée par le code de l'urbanisme lui-même qui ne prévoit l'obligation pour le maire d'interrompre les travaux qu'en cas de construction non autorisée.

Il est temps d'en revenir au pourvoi de M. P....

Vous constaterez d'abord que contrairement à ce qui est soutenu, la mention dans les motifs de l'ordonnance de l'article UB6 du règlement du PLU alors que la contestation du requérant portait sur l'article UB7, comme mentionné dans les visas, résulte d'une simple erreur de plume demeurée sans incidence sur la solution retenue.

Vous pourrez ensuite écarter le moyen d'insuffisance de motivation concernant la condition d'urgence, les motifs retenus par le juge des référés tribunal administratif vous mettant parfaitement à même d'exercer votre contrôle.

Et si vous nous avez suivie, vous pourrez également écarter le moyen d'erreur de droit tiré de ce qu'il aurait dû regarder cette condition comme étant en principe remplie.

Enfin, c'est sans erreur de droit ni dénaturation que le juge des référés, se livrant à une appréciation concrète de l'urgence, a jugé que M. P... ne justifiait pas d'une atteinte suffisamment grave et immédiate à ses intérêts en invoquant le fait que l'espace laissé entre le mur de sa propriété et le mur du garage de son voisin ne serait plus visible après la fin des travaux et en faisant état de ce que cette situation serait susceptible de favoriser l'humidité et la présence de vermine. Comme le souligne le ministre, la seule circonstance que les règles d'implantation en limite séparative aient, outre leur visée urbanistique, vocation à limiter les troubles de voisinage résultant de l'édification de bâtiments sur des terrains contigus ne suffit pas à caractériser une atteinte suffisamment grave et immédiates aux intérêts du requérant. Le ministre produit d'ailleurs, dans l'hypothèse où vous casseriez et régleriez l'affaire au fond, un procès-verbal de constatation effectué par un agent assermenté de la direction département des territoires, à la demande du procureur, dans le cadre de la procédure judiciaire engagée par ailleurs par M. P..., qui fait état de ce que le vide entre le mur du garage de M. et Mme F... et le mur de sa propriété pourra être aisément comblé à l'issue des travaux.

PCMNC au rejet du pourvoi et à ce que M. P... verse à M. et Mme F... une somme de 3000 euros au titre des frais de procédure.