

N° 447631

Ministre de la transition écologique

2^{ème} et 7^{ème} chambres réunies

Séance du 7 mars 2022

Lecture du 5 avril 2022

CONCLUSIONS

M. Clément MALVERTI, Rapporteur public

Parce que le territoire français, comme le dit joliment l'article L. 110-1 du code de l'urbanisme, est « *le patrimoine commun de la nation* » et que son aménagement participe d'enjeux sociaux, économiques et environnementaux décisifs, le législateur a fait le choix de sanctionner pénalement le non-respect des règles d'urbanisme. C'est l'objet de l'article L. 480-4 du code de l'urbanisme, qui réprime notamment le fait d'effectuer des travaux en méconnaissance des obligations imposées au titre du régime des autorisations de construire ou d'utiliser le sol. Il prévoit, pour cette infraction, une amende comprise entre 1 200 et 300 000 euros et, en cas de récidive, une peine d'emprisonnement pouvant aller jusqu'à six mois.

En vertu de l'article L. 480-5 du même code, le juge pénal peut assortir cette condamnation de l'injonction de mettre en conformité ou de démolir la construction illégalement entreprise dans un certain délai. Précisons d'emblée que la nature de cette injonction ne se laisse pas aisément appréhender. D'abord, elle peut être prononcée à la demande du parquet, dans le cadre de l'action publique, pour mettre un terme à la situation illicite née d'une infraction, mais également par la partie civile, dans le cadre de l'action civile, afin de réparer, en nature, le préjudice déjà éprouvé et d'en faire disparaître la source¹. Mieux, cette mesure de restitution peut être décidée à la fois au titre de l'action publique et de l'action civile, et donc revêtir un double fondement, pénal et civil². Ensuite, et alors même que la mesure est nécessairement consécutive à une infraction, la Cour de cassation refuse d'y voir une sanction pénale complémentaire³, ce qui fait notamment obstacle à ce qu'elle soit prononcée à titre principal⁴. Elle la qualifie de « *mesure à caractère réel destinée à faire cesser une situation illicite* »⁵, ce qui autorise opportunément son maintien au-delà de la

¹ Cass. crim., 4 janvier 2017, n° 15-87.772

² Cass. crim., 8 décembre 2020, n° 19-84.245, P

³ Cass. crim., 11 septembre 2018, n° 17-85.829

⁴ Cass. crim. 6 nov. 2012, n° 12-82.449, P

⁵ Cass. crim. 9 mars 2010, n° 09-84.735

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

personne à l'encontre de laquelle elle a été prononcée, la vente de l'immeuble irrégulièrement édifié ne faisant par exemple pas obstacle à l'obligation de mise en conformité ou de démolition⁶.

Deux dispositifs sont ensuite prévus par le code de l'urbanisme pour garantir l'effectivité de cette mesure de restitution.

D'une part, l'article L. 480-7 du code de l'urbanisme précise que lorsqu'il ordonne la démolition ou la mise en conformité d'un ouvrage sur le fondement de l'article L. 480-5, le juge pénal impartit au bénéficiaire des travaux irréguliers un délai pour l'exécution de son injonction et peut l'assortir d'une astreinte d'un montant maximum de 500 euros par jour. Comme le prévoit l'article L. 480-8, cette astreinte est liquidée, au moins une fois chaque année, non par le juge judiciaire comme le sont les astreintes civiles, mais par l'administration, et son produit est reversé à la commune intéressée.

D'autre part, l'article L. 480-9 prévoit que si, à l'expiration du délai ainsi fixé par le jugement, la remise en état ou la démolition n'est pas complètement achevée, le maire, qui agit alors au nom de l'Etat⁷, ou le préfet « *peut faire procéder d'office à tous travaux nécessaires à l'exécution de la décision de justice* » aux frais et risques de la personne condamnée⁸. Le verbe « peut » employé par ces dispositions ne saurait vous tromper. Vous avez en effet, par votre décision S... du 13 mars 2019⁹, significativement réduit la marge d'appréciation de l'administration, qui ne peut s'exonérer de son obligation d'exécution forcée que dans deux cas : soit en délivrant une autorisation de régularisation lorsque cela lui paraît opportun au regard de la nature et de la gravité de l'infraction relevée par le juge pénal, des caractéristiques du projet et des règles d'urbanisme applicables¹⁰ ; soit lorsque des « *motifs tenant à la sauvegarde de l'ordre ou de la sécurité publics justifient un refus* » de sa part. Cette seconde hypothèse, vous l'aurez noté, n'est que la reprise de la règle générale issue de la jurisprudence C...¹¹. Et, tout aussi classiquement, vous avez précisé que la responsabilité de l'Etat pouvait être recherchée sur le fondement de la faute lorsque le refus ne repose sur aucun motif légal, ou, lorsque le refus est légal, sur le fondement du principe d'égalité devant les charges publiques, et à la condition que le préjudice présente un caractère grave et spécial.

Le présent litige pose la question de l'articulation entre ces deux dispositifs, c'est-à-dire entre l'astreinte susceptible d'être prononcée par le juge pénal sur le fondement de

⁶ Cass. 3e civ., 9 sept. 2009, n° 07-20.189, n° 948, Bull ; Cass. crim., 11 sept. 2018, n° 17-85.829

⁷ v., s'agissant des attributions conférées au maire par l'article L. 480-1 du code de l'urbanisme, CE, 10 mai 1996, *A... et autres*, n°s 133195 133352, B

⁸ La seule réserve tient à ce que, au cas où les travaux porteraient atteinte à des droits acquis par des tiers sur les lieux ou ouvrages visés, elle ne peut intervenir qu'après décision du tribunal de grande instance qui ordonnera, le cas échéant, l'expulsion de tous les occupants (art. L. 480-9).

⁹ CE, 13 mars 2019, n° 408123, B

¹⁰ v. par analogie, Cass.crim, 18 juin 1997, n° 96-83.082 ; Cass. crim., 8 sept. 2009, n° 09-82.036 ; Cass. crim., 16 déc. 2014, n° 13-86.482

¹¹ CE, 30 novembre 1923, p. 789

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

l'article L. 480-7 et l'obligation qui pèse sur l'administration en vertu de l'article L. 480-9 de procéder d'office aux travaux nécessaires à l'injonction prononcée par ce même juge.

Faut-il y voir deux dispositifs ayant vocation à jouer de manière alternative, le premier à titre principal, le second à titre subsidiaire, ou doit-on au contraire les appréhender comme deux mécanismes étrangers l'un à l'autre, le prononcé d'une astreinte étant alors insusceptible d'avoir une quelconque incidence sur la mise en œuvre de l'obligation d'exécution forcée ?

Avant de prendre parti, il nous faut vous dire un mot du litige et des positions en présence.

La société Franco-Italienne de Location, qui exploite sur le territoire de la commune de Vallauris, située entre Cannes et Antibes, une activité de criblage de terre et de concassage relevant du régime des installations classées, a effectué, sans autorisation, des travaux d'exhaussement et d'affouillements de sols et de coupes et d'abattages d'arbres. Elle a notamment édifié sur plusieurs parcelles, dont l'une appartient à la SCI Familiale Triguel, une plateforme en remblais de 8 000 m² sur une hauteur de plus de deux mètres. A partir de 2010, le maire de la commune a ordonné l'interruption de ces travaux par plusieurs arrêtés restés sans suite.

Par un arrêt du 19 novembre 2013, devenu définitif, la cour d'appel d'Aix-en-Provence a condamné la société Franco-Italienne de Location à une amende de 20 000 euros, le directeur et le gérant de la société à une amende de 15 000 euros chacun et leur a enjoint de remettre les lieux en état dans un délai de six mois sous astreinte de 75 euros par jour de retard.

Le 7 juillet 2014, constatant qu'aucune remise en état n'avait été effectuée, la SCI Familiale Triguel a demandé au préfet des Alpes-Maritimes d'exécuter d'office l'arrêt de la cour d'appel, ce que le préfet a refusé de faire. Par un arrêté du 23 octobre 2014, il a néanmoins liquidé l'astreinte pour un montant de 1 425 euros correspondant à la période du 12 au 30 septembre 2014.

La SCI Familiale Triguel a ensuite multiplié les démarches auprès du maire et du préfet pour obtenir l'exécution de l'injonction judiciaire de remise en état. En vain.

Las, la SCI a saisi en octobre 2015 le tribunal administratif de Nice de conclusions indemnitaires à hauteur de 493 100 euros en réparation du préjudice qu'elle estime avoir subi du fait de l'abstention de l'État à faire exécuter l'arrêt de la cour d'appel d'Aix-en-Provence. Par un jugement du 28 novembre 2018, le tribunal administratif de Nice a condamné l'État à verser à la SCI la somme de 7 000 euros. Par un arrêt du 15 octobre 2020, la CAA de Marseille a rejeté l'appel de la ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales ainsi que l'appel incident de la SCI Familiale Triguel.

La ministre de la transition écologique se pourvoit devant vous contre cet arrêt.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

1. Pour l'essentiel, elle reproche à la cour d'avoir commis une erreur de droit en jugeant que « *la liquidation de l'astreinte prévue à l'article L. 480-7 [ne constitue] ni un préalable ni une alternative à la mise en œuvre d'office des travaux nécessaires à l'exécution de la décision rendue par le juge répressif* » et qu'il appartient donc à l'administration « *de mettre en œuvre ces travaux sans préjudice de la liquidation et du recouvrement de l'astreinte prononcée le cas échéant par le juge pénal* ». La ministre fait valoir, en substance, que lorsque l'administration a liquidé l'astreinte, elle ne peut être regardée comme inactive, de sorte que la circonstance qu'elle n'a pas procédé à l'exécution forcée ne peut suffire à établir l'existence d'une carence fautive des services de l'Etat. A l'appui de son argumentation, elle invoque notamment une circulaire du 8 mars 1991 qui indique, nous citons, qu'« *il va de soi que l'exécution d'office ne sera mise en œuvre en principe qu'après avoir d'abord tenté de recouvrer les astreintes* »¹². Or, poursuit la ministre, en l'espèce, le préfet des Alpes-Maritimes a bien liquidé l'astreinte, si bien qu'aucune carence de l'Etat n'était caractérisée et que sa responsabilité, pour faute ou sans faute, ne pouvait être engagée.

La thèse de la ministre revient à appréhender les deux dispositifs comme les deux barreaux d'une même échelle d'exécution, l'un – l'astreinte – situé en dessous de l'autre – l'exécution forcée -, de sorte qu'il n'y aurait aucun sens à grimper sur le second avant d'avoir franchi le premier. Ainsi, cette thèse permettrait de laisser une chance à la force persuasive de l'astreinte avant de sortir l'arme atomique de l'exécution forcée. Elle serait outre cohérente avec l'augmentation, par la loi ALUR¹³, du montant maximum de l'astreinte, passé de 75 à 500 euros par jour, ainsi que de l'obligation prévue à l'article L. 480-8 de liquider les astreintes au moins une fois par an.

Pourtant, une telle lecture nous semble trahir autant la lettre que l'esprit de la loi, et pourrait en outre s'avérer peu opportune.

Tout d'abord, il convient de rappeler que l'obligation que l'article L. 480-9 fait peser sur l'administration est celle de procéder d'office aux travaux nécessaires à l'exécution de la décision du juge pénal, et non de liquider l'astreinte. Et cet article ne mentionne à aucun moment l'astreinte, mais subordonne l'obligation d'exécution forcée qui pèse sur l'administration au seul constat de l'inexécution « *à l'expiration du délai fixé par* » le juge pénal, ce critère temporel étant indifférent à l'existence ou non d'une astreinte. S'il en est ainsi c'est que les deux dispositifs se situent sur deux plans différents et sont nous semble-t-il en partie indépendants l'un de l'autre. L'astreinte est prononcée, par le seul juge pénal, à l'encontre de la personne privée récalcitrante, et constitue selon la Cour de cassation non pas une réparation civile mais « *une mesure comminatoire destinée à contraindre à exécution le débiteur d'une obligation de faire* »¹⁴. L'obligation d'exécution forcée, quant à elle, pèse sur

¹² Ministère de l'Équipement, Circ. du 8 mars 1991, Les modalités et le financement de l'exécution des décisions du juge pénal en matière d'urbanisme

¹³ Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové

¹⁴ Cass. Crim. 22 mai 1986 n° 95-93238 ; Cass. Crim. 25 avril 1988 n° 87-84027 ; Cass. Civ. 2^e, 17 avril 2008 n° 07-10065, P

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

la seule administration, sous le contrôle du juge administratif, et n'est que la conséquence du caractère exécutoire des jugements rendus par le juge judiciaire¹⁵, que la Cour de Strasbourg rattache au droit à un procès équitable¹⁶.

Ne poursuivant pas les mêmes objectifs, les deux dispositifs sont en outre susceptibles de déployer leur utilité indépendamment l'un de l'autre. Cela est évident pour l'obligation d'exécution forcée, qui n'a pas besoin qu'une astreinte soit prononcée pour exister. Mais il en va de même de l'astreinte, qui, contrairement à ce que soutient la ministre, ne serait nullement vidée de sa substance si vous deviez confirmer la solution retenue par l'arrêt attaqué. En effet, il est des cas où l'administration, légalement ou pas, ne procède pas à l'exécution forcée, soit qu'elle s'y refuse explicitement, comme en l'espèce, soit que, personne ne l'ayant saisi en ce sens, elle s'abstienne discrètement. Dans ces hypothèses, l'astreinte déploie alors toute son utilité, car elle permet de maintenir une pression financière sur le bénéficiaire des travaux irréguliers afin qu'il s'exécute.

Témoigne d'ailleurs de cette relative autonomie entre les deux dispositifs la circonstance que le code de l'urbanisme ne prévoit aucune articulation entre eux. Or, adopter la thèse de la ministre supposerait nécessairement de palier ce silence, et notamment de définir, de manière toute prétorienne, un critère de bascule entre l'astreinte et l'exécution forcée. En effet, dans l'hypothèse où l'astreinte s'avèrerait inefficace, il faut bien qu'à un moment l'administration ne puisse se prévaloir de sa seule liquidation et soit tenue de faire usage de l'exécution forcée. Vous pourriez alors songer à dégager une exigence tenant à ce que, au bout d'un certain temps, disons un délai que vous qualifieriez, faute de mieux, de « raisonnable », l'administration redevient tenue de tirer les conséquences de l'inefficacité de l'astreinte en procédant d'office à l'exécution des travaux. Mais outre qu'une telle solution s'avèrerait constructive, elle donnerait lieu à de sérieuses difficultés de mise en œuvre ; elle pourrait en outre avoir quelques effets de bord, difficiles à anticiper, sur d'autres régimes d'exécution par l'administration des décisions de justice.

Ensuite, au regard de l'esprit de la loi, il serait à nos yeux paradoxal que le prononcé d'une astreinte par le juge pénal, laquelle vise en principe à accélérer l'exécution de la mesure de restitution, ait l'effet inverse d'en retarder la mise en œuvre.

D'une part, cela reviendrait à renforcer l'ineffectivité des règles d'urbanisme et l'inefficacité de leurs sanctions, phénomènes aujourd'hui largement dénoncés¹⁷. On sait en effet que l'intérêt que retire le contrevenant des travaux irrégulièrement entrepris ou encore la conviction, erronée, que la vente du bien va lui permettre d'échapper aux mesures de restitution, le poussent souvent à préférer verser une astreinte plutôt que de se conformer à

¹⁵ Cons. const., 29 juillet 1998, n° 98-403 DC

¹⁶ CEDH, 19 mars 1997, *H... c. Grèce*, n° 18357/91

¹⁷ V. déjà en ce sens, H. Périnet-Marquet, « L'inefficacité des sanctions du droit de l'urbanisme », D. 1991. 37 ; et plus récemment, E. Carpentier, « La sanction de la règle d'urbanisme (réflexion sur l'ineffectivité institutionnalisée du droit de l'urbanisme) », RFDA 2016. 877

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

l'injonction prononcée par le juge pénal. De sorte que la solution consistant à exonérer l'administration de son obligation d'exécution forcée au motif que l'astreinte est sur le point de déployer ses effets comminatoires pourrait avoir comme seul effet, en pratique, de laisser perdurer des constructions irrégulières, et ce, au détriment de l'intérêt général. On pourrait objecter que cette exonération n'est que temporaire, et que si l'astreinte s'avère inefficace, l'obligation d'exécution forcée a vocation à retrouver toute sa vigueur. Mais il nous semble peu opportun d'ajouter du temps au temps, dans un domaine où tout va déjà très lentement, comme en atteste le cas d'espèce : les travaux irréguliers ont été effectués par la société franco-italienne de Location il y a plus de dix ans, et aucune remise en l'état n'a eu lieu depuis.

D'autre part, et enfin, si vous adoptiez la thèse de la ministre, le juge pénal pourrait renoncer à prononcer une astreinte, afin de ne pas offrir à l'administration un motif de refuser ou à tout le moins de retarder son concours. Or, un tel résultat serait malheureux, car il aurait pour effet pervers de réduire la contrainte pesant sur le bénéficiaire des travaux illégaux et de faire peser sur l'administration l'essentiel de la charge de la remise en l'état ou de la démolition.

Pour toutes ces raisons, nous vous proposons d'écarter le moyen d'erreur de droit et de confirmer la solution retenue par la cour administrative d'appel de Marseille. Cela revient à juger que, contrairement à ce que soutient la ministre, l'obligation prévue pour l'administration de faire procéder d'office aux travaux nécessaires à l'exécution de la décision de justice existe, comme l'indique l'article L. 480-9, « à l'expiration du délai fixé » par le juge pénal, indépendamment de l'existence d'une astreinte ou du point de savoir si l'Etat a procédé à sa liquidation.

Naturellement, la mise en œuvre de cette obligation par l'administration est susceptible de prendre un certain temps, ne serait-ce que pour passer un marché avec une entreprise chargée de la démolition. Et vous pourriez, dès lors, être tentés de l'indiquer, voire de préciser que la liquidation et le recouvrement de l'astreinte peuvent être pris en compte pour apprécier le caractère raisonnable d'un tel délai.

Nous vous invitons néanmoins à ne pas vous engager dans cette voie.

D'abord parce qu'en droit, nous vous l'avons dit, l'obligation qui pèse sur l'administration existe à compter de l'expiration du seul délai fixé par le juge pénal, sans qu'ait d'incidence à cet égard le temps dont l'administration dispose pour la mettre en œuvre effectivement. Dès lors, faire réapparaître à ce stade la question de l'astreinte risque à nos yeux de brouiller le message, en laissant entendre que sa liquidation et son recouvrement permettent à l'administration de se donner un délai supplémentaire.

Ensuite parce qu'en l'espèce, la question ne se pose pas. En effet, le préfet a refusé de s'exécuter, et le pourvoi vous interroge uniquement sur la légalité de ce refus, et non sur le point de savoir si, dans l'hypothèse où l'administration avait consenti à procéder à l'exécution tout en tardant à agir, sa responsabilité n'aurait pu être engagée qu'au terme d'un délai

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

raisonnable. A cette dernière question, nous serions en tout état de cause tentés de retenir la solution que vous avez dégagée en matière de concours de la force publique pour l'exécution d'un jugement, selon laquelle la période de responsabilité de l'Etat « ne prend fin qu'à la date de mise en œuvre effective du concours »¹⁸. Autrement dit, le juge de la responsabilité appréciant l'existence d'une faute au regard des circonstances prévalant à la date de sa décision, si rien n'a été fait à cette date, la responsabilité pour faute de l'administration sera susceptible d'être engagée, sans, une fois de plus, que se pose la question d'un délai raisonnable pour agir.

2. Les autres moyens soulevés par la ministre vous retiendront moins longtemps.

Il est d'abord reproché à la cour une insuffisance de motivation, au motif qu'elle n'aurait pas tenu compte de ce que la ministre se prévalait en appel de l'article L. 480-8 relatif à la liquidation et au recouvrement des astreintes. Mais cette disposition n'était invoquée qu'à l'appui du raisonnement général que vous vous avez exposé et auquel la cour a répondu de manière complète.

Il est enfin soutenu que la cour a commis une erreur de droit et s'est méprise sur les écritures de la ministre en jugeant qu'« *en se bornant à alléguer le coût d'une remise en état des lieux, la ministre (...) n'allègue aucun motif tenant à la sauvegarde de l'ordre ou de la sécurité publics pour ne pas avoir fait procéder à la remise en état des lieux* ». Par ce moyen, la ministre souhaiterait vous faire juger que des difficultés d'exécution, d'ordre technique et financier, constituent des « motifs tenant à la sauvegarde de l'ordre ou de la sécurité publics » susceptibles de justifier un refus de l'Etat de faire procéder d'office aux travaux nécessaires à l'exécution de la décision du juge pénal. Mais cette réserve d'ordre public vise les situations dans lesquelles la remise en état entraînerait des problèmes de sécurité, et ne nous semble pas couvrir des difficultés de nature financière ou technique.

PCMNC au rejet du pourvoi.

¹⁸ CE, 27 novembre 2015, *Mme F...*, n° 377645, B