

CONCLUSIONS

Mme Dorothée PRADINES, Rapporteur public

1. La décision à l'origine du litige dont vous êtes saisis a été prise en application d'une disposition législative récente.

Créé par la loi du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique¹ pour remédier aux insuffisances des actions civiles et pénales en mise en conformité ou en démolition d'ouvrages construits en méconnaissance des règles d'urbanisme, l'article L. 481-1 du code de l'urbanisme, selon les termes de l'avis du Conseil d'État rendu sur le projet de loi, donne au maire un « *moyen d'action* » qui « *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.* »

Cette disposition, complémentaire des poursuites pénales, permet ainsi aux autorités compétentes en matière d'urbanisme de mettre en demeure les auteurs de constructions, d'aménagements, d'installations ou de travaux contraires au code de l'urbanisme, « *soit de procéder aux opérations nécessaires à [leur] mise en conformité (...), soit de déposer, selon le cas, une demande d'autorisation ou une déclaration préalable visant à leur régularisation* », le cas échéant sous astreinte pouvant aller jusqu'à 500 euros par jour de retard, sans que le cumul puisse dépasser 25 000 euros.

Par votre décision du 22 décembre 2022, *Commune de Villeneuve-lès-Maguelone*, n° 463331, Rec., vous avez précisé que les opérations nécessaires à la mise en conformité poursuivie par la mise en demeure peuvent comporter des démolitions.

¹ n° 2019-1461

Saisis d'une QPC portant sur cet article, vous avez également indiqué, par une décision inédite du CE, 21 septembre 2023, *Ville de Paris*, n° 470176, que « *le pouvoir ainsi mis en œuvre a pour seul objet de rétablir les lieux dans leur situation antérieure aux opérations entreprises ou exécutées irrégulièrement* » et que « *les mesures susceptibles d'être prises (...) au titre de l'article L. 481-1 du code de l'urbanisme (...) ne présentent pas le caractère d'une sanction* ». Le texte prévoit néanmoins, préalablement à la mise en demeure, le recueil des observations de l'intéressé.

2. Sur le fondement de ces dispositions, et après que deux procès-verbaux d'infractions ont été dressés le 28 novembre 2011 puis le 19 juillet 2022 sur le fondement de l'article L. 480-1 du code de l'urbanisme, ce qui est une condition préalable à la mise en œuvre de l'article L. 481-1, le maire de la commune d'Aulnay-sous-Bois a, par une décision du 19 juillet 2022, mis en demeure la SCI Brunetière de remettre en son état originel une parcelle dont elle est propriétaire, supportant plusieurs constructions réalisées ou modifiées sans autorisation d'urbanisme préalable et en méconnaissance de plusieurs règles d'urbanisme.

Si vous avez été attentifs aux dates que nous avons mentionnées, vous ne serez pas surpris d'apprendre que cette première mise en demeure a été suspendue par le JRТА de Montreuil le 23 août 2022, en raison d'un doute sérieux quant à sa légalité, faute pour la société propriétaire d'avoir été invitée à présenter ses observations sur la mesure envisagée. En outre, le JRТА avait estimé que la condition d'urgence était remplie, « *eu égard au caractère irréversible des travaux prescrits par la mise en demeure en litige et à l'atteinte à la situation des locataires vivant sur la parcelle du fait de la démolition des appartements qu'ils occupent* ».

La commune a donc repris la procédure, et par un courrier du 26 octobre 2022, puis par un arrêté plus formel du 13 décembre 2022, elle a mis en demeure la société de « *procéder aux opérations nécessaires à la mise en conformité du pavillon (...) et à la démolition des deux dépendances situées en fond de (...) parcelle, construites illicitement* ». Cette mise en demeure est assortie d'une astreinte de 500 euros par jour de retard à compter de l'expiration d'un délai de soixante jours – le montant maximal étant justifié, selon les termes de l'arrêté, par « *la situation particulière des deux immeubles en fond de parcelle ayant pour finalité la soumission de plusieurs personnes vulnérables à des conditions d'hébergement incompatibles avec les règles de salubrité publique* ». Précisons qu'en parallèle a été pris plusieurs arrêtés préfectoraux de traitement de l'insalubrité concernant plusieurs des douze logements loués.

Saisi le 21 décembre 2022 d'une demande de suspension en référé du courrier du 26 octobre et de l'arrêté du 13 décembre, le JRТА de Montreuil l'a, cette fois, écartée par une ordonnance de tri pour défaut d'urgence, retenant, en substance, que la société ni ne s'expliquait sur « les raisons qui l'ont conduite à attendre plus de cinq mois pour introduire le présent référé qui conteste des travaux qui lui ont été prescrits dès le 19 juillet 2022 », c'est-à-dire par la première mise en demeure, suspendue par le JRТА, ni, « au demeurant », ne fournissait d'« élément comptable de nature à établir la portée du préjudice économique engendré par les mesures qui lui sont prescrites ».

3.1. Vous pourriez vous contenter de faire droit au premier moyen soulevé en jugeant que le juge des référés a dénaturé les pièces du dossier en se fondant, pour écarter l'urgence, sur le manque de diligence de la société à le saisir – reprochant à la société un délai de plus de cinq mois pour introduire son référé-suspension alors, d'une part, que ce référé était dirigé contre les décisions plus récentes du 26 octobre et du 13 décembre, et, d'autre part, que précisément la mise en demeure du 19 juillet 2022 avait été contestée rapidement et suspendue en référé.

Certes, cette suspension a retenu comme sérieux le motif tiré de ce que la société n'avait pas été mise à même de présenter des observations sur le projet de la commune, et non pour un doute sérieux quant à ses motifs de fond, que le JRTA avait pris soin d'écarter au titre de l'article L. 600-4-1 du code de l'urbanisme. Mais il ne saurait être reproché à la société requérante de n'avoir pas engagé les travaux prescrits alors que la décision était suspendue et qu'elle pouvait, au moins en principe, espérer que, dans le cadre de la nouvelle procédure de mise en demeure, le recueil de ses observations pourrait infléchir la position de la commune.

3.2. Toutefois, la présente affaire a été portée devant vous pour trancher la question que soulève le deuxième moyen, qui nous semble préalable dans le raisonnement. Le débat sur ce que la société avait ou non établi pour démontrer l'urgence à suspendre la décision en litige serait en effet inopérant si, comme elle vous y invite, vous deviez juger qu'il existe une présomption d'urgence à suspendre une mise en demeure emportant la démolition d'une construction. De même, serait inopérante, à la supposer établie, la prétendue absence de diligences de la société à saisir le juge car lorsque le juge n'a pas à opérer la classique balance des intérêts mais doit présumer l'urgence, le délai mis à le saisir ne peut être retenu contre les requérants (voyez, en matière de permis de construire et s'agissant de la présomption prévue par l'article L. 600-3 du code de l'urbanisme, votre décision CE, 6 octobre 2021, *Mme M... et autres*, n° 445733, aux Tables ; et, avant l'intervention de cette disposition législative, dans le même sens : CE, 14 mars 2003, *Association Air pur environnement*, n° 251335, aux Tables).

Le JRTA, s'inscrivant dans le cadre de droit commun résultant de votre jurisprudence de Section du 19 janvier 2001, *Confédération nationale des radios libres*, n° 228815, Rec., a rappelé qu'il lui revenait « d'apprécier concrètement, compte tenu des justifications fournies par le requérant, si les effets de [la décision] sur la situation de ce dernier ou, le cas échéant, des personnes concernées, [étaient] de nature à caractériser une urgence ». C'est au regard de l'insuffisance de ces explications qu'il a estimé pouvoir, sans même instruire la demande, constater l'absence d'urgence.

3.2.1. Pourtant, vous avez jugé dans une décision du 18 novembre 2009, *Ministre de la santé et des sports c/ société La Méridionale des Bois et Matériaux*, n° 327909, T. p. 893, s'agissant un d'arrêté prescrivant la démolition de bâtiments, « qu'eu égard à la gravité des conséquences qu'emporte, par sa nature même, une telle décision, la condition d'urgence doit en principe être présumée lorsque le propriétaire de l'immeuble qui en est l'objet en demande la suspension ; qu'il ne peut en aller autrement que dans le cas où l'autorité administrative justifie de circonstances particulières faisant apparaître, soit que l'exécution de la mesure de démolition n'affecterait pas gravement la situation du propriétaire, soit qu'un intérêt public

s'attache à l'exécution rapide de cette mesure. » En termes plus directs, il s'agit d'un régime de présomption d'urgence à suspendre une décision emportant la démolition de bâtiments.

Tout d'abord, si cette décision très explicite a été rendue dans le cadre de la mise en œuvre d'une procédure d'insalubrité, sur le fondement de l'article L. 1331-25 du code de la santé publique, le fichage est très général et ne fait pas référence au fondement juridique de la décision, mais seulement à sa portée. La décision du 18 novembre 2009 elle-même fait référence à « *la gravité des conséquences qu'emporte, par sa nature même, une décision prescrivant la démolition de bâtiments* ». Par construction – si vous nous permettez cette tournure dans un tel contexte... –, la démolition porte atteinte à la substance du droit de propriété, présente un caractère difficilement réversible et s'accompagne de conséquences financières plus ou moins lourdes mais néanmoins certaines. Cela justifie la présomption d'urgence reconnue, et nous voyons mal ce qui la rendrait moins justifiée selon le fondement sur lequel la démolition d'une construction est prononcée, même si des motifs particuliers peuvent être avancés pour tenter de renverser la présomption, qui n'est pas irréfragable.

Si toutefois le cadre juridique dans lequel la démolition est prescrite devait être pris en compte, alors le précédent de 2009 plaiderait néanmoins par *a fortiori* pour reconnaître la présomption en cas de mise en demeure de démolir prononcée sur le fondement de l'article L. 481-1 du code de l'urbanisme. En effet, si cette présomption a été dégagée pour une démolition dans le cadre d'une procédure d'insalubrité, nonobstant l'intérêt public manifeste s'attachant à cette mesure de salubrité publique, face à une menace pour les personnes, nous n'avons guère de doute qu'elle a vocation à s'étendre au cas de la mise en œuvre de l'article L. 481-1 s'agissant « seulement » du respect de la réglementation en matière d'urbanisme.

Ensuite, si l'on envisage plus largement la jurisprudence, sans s'arrêter au seul précédent de 2009, la prévalence des cas de présomption que vous avez reconnus est particulièrement élevée en contentieux de l'urbanisme, s'agissant de mesures qui affectent par nature la consistance ou l'exercice du droit de propriété mais aussi eu égard au caractère difficilement réversible de l'exécution de certaines décisions², tout particulièrement des constructions ou des démolitions.

Vous avez ainsi reconnu une telle présomption pour la décision accordant un permis de construire (CE, 27 juillet 2001, *Commune de Meudon*, n° 231991, T. p. 115 ; CE, 27 juillet 2001, *Commune de Tulle*, n°230231, B³), en soulignant que « la construction du bâtiment autorisée par un permis de construire présente un caractère difficilement réversible ». Vous avez également jugé que l'urgence était présumée pour les décisions accordant un permis d'aménager (3 juillet 2009, *Mmes L...*, n° 321634, T. pp. 893-989-992), ainsi 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), en matière de vente d'un terrain par une section de commune (CE, 7 février 2007, *Commune de Laval-du-Tarn*, n° 287741, T. p. 1010), pour un

² L'autre matière notable dans laquelle des présomptions ont été reconnues est le droit des étrangers : voir CE, Section, 14 mars 2001, *Ministre de l'intérieur c/ Mme A...*, n° 229773, A, pour le cas d'un refus de renouvellement ou d'un retrait d'un titre de séjour.

³ Confirmée par CE, 15 juin 2007, Arnaud, n° 300208, T. p. 1010

acquéreur évincé demandant la suspension d'une décision de préemption (CE, 13 novembre 2002, *H...*, n° 248851, p. 396) ou encore pour le cas où l'exécution de la décision dont la suspension est demandée permettrait l'édification d'une construction sans autorisation (CE, 9 mai 2001, *Epoux D... et Me S...*, n° 231076, aux T.). Dans un champ voisin de l'urbanisme, vous avez également jugé que l'urgence devait être présumée pour les arrêtés de cessibilité, eu égard à leur objet et à leurs effets pour les propriétaires concernés (CE, 5 décembre 2014, *Consorts B...*, n° 369522, aux T.⁴). Le cas d'une mise en demeure de démolir prononcée sur le fondement de l'article L. 481-1 du code de l'urbanisme nous semble pouvoir s'inscrire sans difficulté dans la continuité de ces précédents.

Enfin, face à une atteinte qui touche au droit de propriété, l'intérêt de la présomption est d'obliger le maire à faire état de circonstances particulières justifiant de l'urgence de la situation au regard de l'intérêt public s'attachant à la mise en demeure en cause, dans l'espoir de renverser la présomption. Le défaut d'urgence ne pourra cependant pas être opposé sans instruction contradictoire de la demande de référé.

3.2.2. Il reste que votre prévention traditionnelle contre les présomptions, et d'une façon générale contre toute rigidification du régime de la preuve, qui, en principe, est libre, pourrait vous retenir de suivre cette voie. Ainsi que le formulait Anne Iljic dans ses conclusions sur CE, 23 septembre 2019, *M. P...*, n° 424270, B, refusant de reconnaître une présomption d'urgence lorsqu'est demandée la suspension du refus de l'autorité administrative de dresser le procès-verbal constatant la méconnaissance par un commencement de travaux des prescriptions du permis de construire correspondant (article L. 480-1 du code de l'urbanisme), il faut de solides raisons pour consentir à « alimenter le contentieux par la création de facilités d'accès au prétoire du juge des référés », et notamment que « la nature des infractions en cause » le justifie.

Or, si le cas présent nous semble assimilable à ceux où une présomption a déjà été reconnue, il convient de rappeler que la démolition est loin d'être la finalité la plus évidente de la mise en demeure de l'article L. 481-1 du code de l'urbanisme. Cette possibilité était d'ailleurs suffisamment peu évidente pour qu'il ait fallu que vous la reconnaissiez expressément par la décision du 22 décembre 2022, *Commune de Villeneuve-lès-Maguelone*.

Les mesures susceptibles d'être prononcées sont donc diverses et peuvent figurer, dans leur diversité, dans une même mise en demeure – qui pourrait par exemple prescrire la démolition d'une extension, la modification de la teinte d'une façade et l'obtention d'une autorisation régularisant une modification de façade. Et ce n'est pas la mise en œuvre de l'article L. 481-1 qui justifierait la présomption, mais bien seulement la mise en demeure de procéder à une démolition.

⁴ « eu égard à l'objet d'un arrêté de cessibilité, à ses effets pour les propriétaires concernés et à la brièveté du délai susceptible de s'écouler entre sa transmission au juge de l'expropriation, pouvant intervenir à tout moment, et l'ordonnance de ce dernier envoyant l'expropriant en possession, la condition d'urgence à laquelle est subordonné l'octroi d'une mesure de suspension en application de l'article L. 521-1 du code de justice administrative doit être regardée, en principe, comme remplie »

Il est vrai que dans le cas de la législation sur les immeubles insalubres, les mesures de démolition ne sont pas non plus les seules susceptibles d'être prises. Mais précisément, la décision de 2009 portait sur un arrêté « composite », et n'a retenu une présomption d'urgence et prononcé une suspension qu'en tant que la décision attaquée prescrivait la démolition de bâtiments, ce qui ne ressort nullement du fichage.

C'est la **deuxième réticence** que nous voulions exprimer : la divisibilité d'une mise en demeure, *a fortiori* lorsqu'elle est accompagnée d'une astreinte globale, ne va pas de soi. Cela n'empêche pas la commune, en défense, de plaider en ce sens. Elle fait valoir que la présomption, si elle est retenue, ne peut que s'attacher aux mesures prescrivant la démolition des deux dépendances illégalement construites, et non aux mesures de remise en état de la parcelle, dont le caractère irréversible n'était pas établi. En effet, derrière cette formule assez floue, il est difficile de comprendre, sans plonger dans les pièces du dossier, si sont ou non en cause, en tout ou partie, des démolitions.

À tout le moins, « remettre [la] parcelle à l'état originel, à savoir une unité foncière unifamiliale » supposerait des travaux significatifs étant donné que 12 logements ont été constitués dans le pavillon et les nouvelles dépendances, et que cette remise à l'état originel semble impliquer elle-même des démolitions en plus de celle des deux dépendances construites en fond de parcelle, à commencer par la démolition de la minéralisation dans la marge de recul, de la surélévation d'une terrasse, de la fermeture d'une sous-terrasse et d'un balcon sur poteau.

Si la divisibilité est intellectuellement tentante, et a pu être retenue dans d'autres affaires, elle a des conséquences pratiques qui limiteraient considérablement l'intérêt de reconnaître une présomption.

3.2.3. À l'heure du choix, il nous semble que le régime de présomption en cas de démolition s'impose au regard des précédents cités, et notamment de la décision de 2009, mais que vous pourrez faire primer la vertu simplificatrice qui accompagne les régimes de présomption en n'imposant pas aux juges des référés de distinguer selon les mesures ordonnées pour appliquer un régime probatoire classique à une partie de la décision dont la suspension est demandée, et un régime de présomption réfragable à l'autre. Il suffit que la mise en demeure implique *nécessairement* la *démolition* de constructions pour que la condition de l'urgence soit en principe satisfaite, peu important que soient également prescrites d'autres mesures qui, seules, n'auraient pas justifié le recours à la présomption. En cela, votre décision ne serait pas la pure confirmation de la décision de 2009.

Dans l'idéal, il faudra que la nécessité d'une démolition apparaisse sans ambiguïté dans la mise en demeure, pour qu'il n'y ait pas de débat sur les modalités de la régularisation exigée.

Enfin, il nous semble que renoncer à la divisibilité des mesures prescrites au stade de l'appréciation de l'urgence à suspendre n'interdira pas de mettre en œuvre la possibilité, reconnue par l'article L. 521-1, de ne suspendre que certains des effets de la mise en demeure.

3.3. Eu égard à ce que nous venons d'exposer, quel que soit le terrain retenu, vous n'aurez pas à vous prononcer sur le troisième moyen de cassation, soulevé à titre subsidiaire, reprochant au JRTA d'avoir retenu que la société ne fournissait « aucun élément comptable de nature à établir la portée du préjudice économique engendré par les mesures qui lui sont prescrites ».

4. Il vous faudra en revanche régler l'affaire au titre de la procédure de référé engagée, dans un souci de bonne administration de la justice.

4.1. La condition d'urgence peut être regardée comme remplie.

4.1.1. Si vous nous suivez sur le régime de preuve applicable, la condition d'urgence sera présumée remplie pour l'ensemble de la mise en demeure, et vous pourrez constater que les raisons invoquées par la commune ne suffisent pas à renverser cette présomption. La commune se contente en effet d'invoquer « les considérations notamment relevées par le juge des référés, tenant au comportement de la société requérante ». Ces éléments assez peu spécifiques, s'attachant presque par principe à l'objet du pouvoir de mise en demeure reconnu au maire, ne constituent pas des circonstances particulières qui feraient apparaître, soit que l'exécution de la mesure de démolition n'affecterait pas gravement la situation du propriétaire, soit qu'un intérêt public s'attacherait à l'exécution rapide de la mise en demeure.

4.1.2. Si vous ne nous suivez pas sur la reconnaissance d'une présomption, vous pourrez constater l'urgence à l'issue d'une pesée des intérêts en présence ; à ce titre, il nous semble que la portée de la mise en demeure contestée pèse lourd en faveur de l'urgence. Dans l'affaire déjà mentionnée *Commune de Villeneuve-lès-Maguelone*, alors que n'était en jeu que la démolition d'un mur plein et la dépose d'un panneau solaire et d'un portail, le rapporteur public, Arnaud Skzryerbak, avait estimé qu'il fallait tenir compte du caractère irréversible d'une démolition et indiqué ne pas croire « *qu'un intérêt public s'attache à la démolition immédiate de cinq mètres de mur en pleine campagne* ». Si en l'espèce l'intérêt public peut paraître plus grand, eu égard à l'ampleur des méconnaissances, les démolitions emportent également des conséquences plus significatives (destruction de logements). L'urgence est établie, et aucun des arguments avancés par la commune ne nous convainc qu'il y aurait un intérêt public à ne pas suspendre⁵.

4.2. Vous pourrez cependant rejeter la demande de référé après avoir constaté qu'aucun des moyens invoqués par la société requérante n'est de nature à créer un doute sérieux quant à la légalité de la décision en litige. Certes, le moyen tiré de la méconnaissance d'une règle de prescription est intéressant, mais la question est tout sauf évidente, s'agissant d'une disposition nouvelle, que les textes la régissant n'enserrent dans aucun délai et qui a été introduite comme une alternative aux poursuites civiles et pénales et pour compenser les limites des actions civiles et pénales existantes, dont certaines tenaient aux prescriptions applicables. Certes, il existe un lien entre ces poursuites et la mise en demeure de l'article

⁵ Au demeurant, le délai écoulé depuis que la société a fait l'objet d'un premier procès-verbal en 2011 est un argument qui peut être retourné pour pointer l'inaction de l'administration depuis cette date, qui s'accorde mal avec l'existence d'une « urgence à ne pas suspendre ».

L. 481-1 du code de l'urbanisme, par la condition de l'établissement d'un procès-verbal d'infraction sur le fondement de l'article L. 480-1. Mais étendre les règles de prescription fixées pour les poursuites civiles ou pénales impliquerait de solliciter l'articulation des textes d'une façon qui nous semble difficile à endosser dans le cadre du contrôle qui revient au juge des référés.

En tout état de cause, les travaux ayant été réalisés sans autorisation, et certains éléments irréguliers n'étant pas mentionnés dans le PV de 2011 et mais l'étant pour la première fois dans le PV de 2022⁶, le point de départ d'une éventuelle prescription ne va pas non plus de soi.

PMNC à l'annulation de l'ordonnance attaquée, au rejet de la demande de suspension présentée par la SCI Brunetière et au versement par celle-ci à la commune d'Aulnay-sous-Bois d'une somme de 3 000 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

⁶ tels que la minéralisation de la marge de recul et du fond de jardin, le rajout de plaques ajourées sur la clôture, la création d'une extension à l'arrière du bâtiment principal ou encore la réalisation d'un balcon.