

N°s 502194, 507733

Société Océane

1^{ère} et 4^{ème} chambres réunies

Séance du 15 décembre 2025

Décision du 30 décembre 2025

CONCLUSIONS

M. Mathieu LE COQ, Rapporteur public

1. Les sanctions en cas de travaux exécutés en infraction avec les règles d'urbanisme sont traditionnellement du ressort de l'autorité judiciaire. Toutefois, afin d'améliorer la rapidité et l'effectivité de la réponse à ces infractions, la loi du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique a conféré aux maires¹ un nouveau pouvoir de police qui leur permet d'ordonner eux-mêmes, le cas échéant sous astreinte, la mise en conformité de travaux exécutés irrégulièrement. L'article L. 481-1 du code de l'urbanisme issu de cette loi prévoit qu'indépendamment des poursuites pénales, lorsqu'un procès-verbal d'infraction a été dressé², l'autorité administrative compétente peut, après l'avoir mis en mesure de présenter des observations, « *mettre en demeure l'intéressé, dans un délai qu'elle détermine, soit de procéder aux opérations nécessaires à la mise en conformité de la construction, de l'aménagement, de l'installation ou des travaux aux dispositions dont la méconnaissance a été constatée, soit de déposer, selon le cas, une demande d'autorisation ou une déclaration préalable visant à leur régularisation* ».

¹ Et aux autres autorités administratives compétentes en matière de délivrance des autorisations d'urbanisme mentionnées aux articles L. 422-1 à L. 422-3-1

² En application de l'article L. 421-1.

Le législateur est ensuite intervenu à deux reprises en 2024 puis 2025³ pour renforcer ce dispositif en prévoyant la possibilité pour le maire, à l'expiration du délai imparti, de procéder d'office, aux frais de l'intéressé, aux travaux de mise en conformité en cas de risque pour la sécurité ou la santé⁴, en relevant le montant journalier maximal de l'astreinte à 1 000 euros dans la limite d'un plafond total de 100 000 euros et en attribuant au maire le pouvoir d'ordonner le paiement d'une amende d'un montant maximum de 30 000 euros.

Dans une première décision *Commune de Villeneuve-lès-Maguelone du 22 décembre 2022 (n° 463331, au Rec.)* vous avez précisé que le choix entre opérations matérielles ou régularisation juridique dépendait de « *la nature de l'irrégularité constatée et les moyens permettant d'y remédier* » et que la mise en conformité pouvait inclure, si nécessaire, des démolitions d'ouvrages. Dans un récent avis du 24 juillet 2025 P... (n° 503768, au Rec.), vous avez, dans le silence des dispositions, complété le dispositif en appliquant à l'action administrative le délai de prescription de six ans de l'action publique en matière délictuelle devant la juridiction pénale⁵. Cette solution, mue par la recherche d'une cohérence d'ensemble des instruments de traitement des infractions aux règles d'urbanisme, peut également se lire comme une réponse aux commentaires de la doctrine qui s'était émue de la faiblesse des garanties accordées par des textes qui confèrent d'importantes prérogatives à l'autorité administrative⁶.

Le présent dossier est l'occasion de poursuivre ce travail de consolidation en affirmant l'existence d'une autre garantie essentielle qui constitue une autre limite, cette fois matérielle et non temporelle, au pouvoir d'injonction de l'administration. Il vous

³ Loi n° 2024-322 du 9 avril 2024 visant à l'accélération et à la simplification de la rénovation de l'habitat dégradé et des grandes opérations d'aménagement et loi n° 2025-1129 du 26 novembre 2025 de simplification du droit de l'urbanisme et du logement.

⁴ Depuis la loi de 2025, il est prévu que l'autorité administrative peut également faire procéder aux démolitions des constructions qui présentent un risque certain pour la sécurité ou pour la santé ou qui se situent hors zones urbaines, aux frais de l'intéressé, après y avoir été autorisée par un jugement du président du tribunal judiciaire statuant selon la procédure accélérée au fond.

⁵ Article 8 du code de procédure pénale.

⁶ P. Soler-Couteaux, « Le maire peut exiger la destruction de l'immeuble non conforme », RDI 2023, p. 194 pour qui le dispositif « *suscite un sentiment de malaise pour les faibles garanties qu'il donne à l'administré* ». Olivier B..., « Construction irrégulière : le maire peut ordonner la démolition sous astreinte dans la procédure de mise en demeure », JCP A, 6 mars 2023, 2084 : « *Il apparaît quelque peu gênant qu'un pouvoir de démolition aussi fort, applicable quelles que soient la nature de la construction envisagée et la gravité du manquement, soit assorti de garanties qui, sans être faibles, ne paraissent pas à la hauteur des enjeux* ».

donnera incidemment la possibilité de déterminer les conditions de légalité d'un refus de mise en demeure en cas d'établissement d'un procès-verbal d'infraction et les modalités de contrôle par le juge de l'excès de pouvoir saisi par un tiers qui se plaint des travaux réalisés, ce qui constitue une configuration inédite dans votre jurisprudence dont les précédents concernent des recours formés par des constructeurs ayant été mis en demeure.

2. Dans notre affaire, le maire de Cabourg a accordé, le 30 septembre 2015, un permis de construire à la société Océane pour la réalisation de travaux sur une maison d'habitation existante, consistant à démolir la toiture, à étendre de 128 m² la surface de plancher et à ajouter un niveau habitable sous combles. Lors de la réalisation de ces travaux, les murs du rez-de-chaussée de la maison ont été démolis et remplacés au motif que la corrosion des aciers du béton armé de ces murs les rendait impropres à supporter les travaux autorisés. Sur injonction du tribunal administratif de Caen⁷ saisi par Mme S..., voisine du projet, le maire de Cabourg a dressé, le 19 mars 2019, un procès-verbal d'infraction à l'encontre de la société Océane⁸ et pris, le 15 avril suivant, un arrêté interruptif de travaux⁹ au motif que ces travaux avaient été réalisés sans autorisation et ne respectaient pas la marge de recul de cinq mètres par rapport à l'alignement de la promenade de bord de mer prévue à l'article UB 6 du règlement du plan local d'urbanisme puisque le bâtiment est implanté à 3,5 m.

Le 24 avril 2020, Mme S... a demandé au maire de Cabourg de mettre en demeure la société Océane de procéder aux opérations nécessaires à la mise en conformité de la construction aux dispositions de l'article UB 6 du règlement du plan local d'urbanisme. Deux mois plus tard, le maire a opposé un refus exprès, d'abord contesté en vain par cette voisine devant le tribunal administratif de Caen¹⁰ qui a retenu que la loi ne permettait pas au maire d'ordonner une mesure de démolition totale ou partielle – solution ultérieurement remise en cause par votre jurisprudence *Commune de Villeneuve-lès-Maguelone*. La cour administrative d'appel de Nantes a en revanche fait droit à cette demande en annulant le refus du maire pour erreur de droit puis en lui enjoignant d'adresser une mise en demeure à la société afin qu'elle présente une demande de permis permettant de mettre la construction en conformité avec les

⁷ Jugement du 7 mars 2019, devenu définitif après le rejet de l'appel puis la non-admission du pourvoi de la société Océane.

⁸ Sur le fondement de l'article L. 480-1 du code de l'urbanisme.

⁹ Sur le fondement de l'article L. 480-2 du code de l'urbanisme.

¹⁰ Du 31 mars 2022.

dispositions de l'article UB 6. La société se pourvoit devant vous contre cet arrêt et présente également une demande de sursis à exécution.

A l'appui de son pourvoi, la société Océane invoque deux moyens, l'un dirigé contre les motifs venant au soutien de l'annulation du refus du maire de prononcer une mise en demeure, l'autre contre les motifs par lesquels la cour a décidé d'enjoindre au maire de prendre cette mesure.

3. Sur le premier point, la cour a retenu à l'encontre des motifs de refus du maire une erreur de droit consistant pour le maire à avoir refusé d'exercer sa compétence au motif de l'existence d'une procédure pénale devant déterminer les suites à donner au procès-verbal d'infraction alors que les conditions légales lui permettant d'agir étaient remplies. Il est clair que l'action répressive n'éclipse pas les pouvoirs d'injonction du maire qui s'exercent, selon le texte, indépendamment des poursuites pénales, de sorte que l'auteur de la décision aurait commis une erreur de droit s'il s'était estimé incompétent pour ce motif.

Toutefois, nous ne pensons que ce soit le cas en l'espèce car la motivation du maire est plus nuancée que cela. Le maire a d'abord rappelé que la mise en œuvre des pouvoirs qu'il tient de l'article L. 481-1 constituait une faculté et non une obligation, affirmation que n'a pas frontalement remise en cause la cour et à laquelle nous souscrivons au vu des termes même de la loi. Si l'autorité administrative est tenue de dresser un procès-verbal lorsqu'elle constate une infraction puis de le transmettre au ministère public¹¹, ce dernier apprécie l'opportunité d'engager des poursuites et le prononcé de mesures de mise en conformité par la juridiction pénale constitue une simple faculté relevant de son pouvoir d'appréciation comme le rappelle la jurisprudence de la chambre criminelle¹². Il en va de même selon nous pour l'autorité administrative au titre de son pouvoir d'injonction qui a été conçu, au vu des travaux

¹¹ Article L. 480-1 du code de l'urbanisme.

¹² Rendus au visa de l'article L. 480-5 du code de l'urbanisme, *Cass. Crim.*, 19 octobre 2004, n° 04-82.038, inédit : « la mise en conformité des lieux ou des ouvrages, la démolition de ces derniers ou la réaffectation du sol sont des mesures à caractère réel dont le prononcé relève d'une faculté accordée aux juges » ; *Cass. Crim.*, 19 mars 2019, n° 18-80.613, inédit.

préparatoires¹³, comme un moyen d'action à la main des autorités compétentes en complément des poursuites pénales¹⁴.

Le maire a ensuite rappelé la chronologie du dossier dont il ressortait que les travaux en litige consistant en une reconstruction consécutive à une démolition d'ouvrage existant et non en une extension du pavillon et qu'au regard de la complexité de la situation et de la difficulté à déterminer les mesures permettant de faire cesser la méconnaissance des règles d'urbanisme, il n'entendait pas se substituer à la justice pénale appelée à se prononcer. Autrement dit, il n'a pas affirmé qu'il ne pouvait en aucun cas se substituer à l'autorité judiciaire mais seulement qu'il n'entendait pas au cas présent prendre de mesures supplémentaires par rapport au cours normal de la procédure pénale.

Votre jurisprudence retient un contrôle de qualification juridique sur l'interprétation des décisions administratives par les juges du fond¹⁵ et il y a assurément matière à censure sur ce terrain au regard de ce que nous venons de dire. Le pourvoi ne soulève toutefois sur ce point qu'une erreur de droit et une dénaturation. Vous pourriez donc envisager, au bénéfice d'un contrôle distant, d'écarter la critique. Mais outre qu'une requalification ne nous paraîtrait pas hors de portée au regard de ce qu'est la teneur du moyen qui vous est présenté, il nous semble possible de retenir une dénaturation dans la mesure où la lecture de la cour peut être regardée comme « *tendancieuse* » pour reprendre le mot du président Odent.

4. S'agissant du second moyen dirigé contre l'injonction, la particularité du dossier tient au fait qu'après la décision du maire refusant de prononcer une mise en demeure mais avant la décision des juges d'appel, la société Océane est devenue titulaire d'un permis autorisant les travaux en litige. Elle a en effet sollicité, le 9 mars 2020, la délivrance d'un permis de construire modificatif en vue de procéder à « *l'intégration des restructurations des murs du rez-de-chaussée pour des raisons techniques* ». En l'absence de réponse expresse du maire, un permis tacite est intervenu le 21 août 2020 et a donné lieu à l'établissement d'un certificat par la commune. Cette autorisation tacite a été contestée en vain par Mme S..., son recours ayant été déclaré tardif par la

¹³ V. l'avis publié n° 398312 du 5 septembre 2019 du Conseil d'Etat sur le projet de loi.

¹⁴ A l'inverse, le juge civil saisi d'une action en démolition est tenu d'y faire droit s'il s'agit de la seule mesure permettant de mettre fin au trouble résultant de la construction irrégulière, *Cass. 3^e Civ., 30 septembre 1998, n° 96-19.771, au Bulletin.*

¹⁵ *CE, 28 juin 1999, ministre et syndicat intercommunal de collecte et de traitement des ordures ménagères des Combrailles, n° 145849, aux Tab. ; CE, 12 novembre 2007, ministre c/ D..., n° 281345, aux Tab.*

juridiction administrative¹⁶. La cour, qui se plaçait à la date de sa propre décision pour statuer sur les conclusions aux fins d'injonction comme un juge de plein contentieux¹⁷, a toutefois considéré que ce permis tacite ne pouvait valablement régulariser les travaux puisque la construction ne respecte pas en l'état la règle de recul de cinq mètres par rapport à l'alignement de la promenade. Elle a conséquemment enjoint au maire de mettre en demeure la société Océane de présenter une nouvelle demande de permis en vue de mettre la construction en conformité avec cette règle, ce qui concrètement suppose de procéder à une démolition.

Le pourvoi soulève deux arguments principaux à l'encontre de ce raisonnement qu'elle critique par un moyen d'erreur de droit. D'une part, les dispositions de l'article L. 111-15 du code de l'urbanisme permettent sous certaines conditions la reconstruction à l'identique des bâtiments régulièrement édifiés dans les dix ans qui suivent leur démolition. D'autre part, l'article L. 481-1 ne fait qu'ouvrir une faculté au maire de mettre en demeure. Sur le premier point, force est de constater que le bénéfice de l'article L. 111-15 n'a pas été invoqué devant les juges du fond de sorte que le moyen paraît nouveau en cassation, sauf éventuellement à le regarder comme né de l'arrêt attaqué, compte tenu des motifs retenus par la cour. Quant au second, l'argument nous semble exact et l'on pourrait faire le reproche à la cour de ne pas avoir tenu compte de l'ensemble des circonstances du dossier pour déterminer si, en l'espèce, il y avait lieu d'ordonner une mise en conformité de l'immeuble¹⁸.

Quoiqu'il en soit, il nous semble plus radicalement que, dans une situation dans laquelle les travaux sont conformes à une autorisation d'urbanisme, l'article L. 481-1 ne peut tout simplement pas trouver à s'appliquer pour obtenir de l'autorité administrative qu'elle ordonne la mise en conformité des travaux incluant une démolition au motif qu'ils seraient contraires aux prescriptions du plan local d'urbanisme.

Ce permis de construire, même à le supposer illégal, existe tant qu'il n'est pas annulé ou retiré. Son bénéficiaire en retire des droits et l'on conçoit difficilement comment la

¹⁶ Jugement du 31 mars 2022 du tribunal administratif de Caen, confirmé par un arrêt du 14 février 2025 de la cour administrative d'appel de Nantes devenu définitif.

¹⁷ Par ex. *CE, 4 juillet 1997, L...*, n° 161105, *au Rec.*

¹⁸ C'est d'autant plus vrai que la cour s'est placée sur un terrain d'erreur de droit pour annuler la décision, qui n'impliquait pas nécessairement de prendre une mesure dans un sens déterminé mais seulement de statuer à nouveau sur la demande de mise en demeure présentée par Mme S... en évitant de commettre la même erreur de droit.

même autorité administrative pourrait à la fois accorder des droits à construire pour un projet puis exiger sa mise en conformité y compris en procédant aux démolitions nécessaires.

Lorsqu'une construction est édifiée conformément à un permis de construire, l'autorité judiciaire elle-même ne peut ordonner sa démolition au motif de la méconnaissance des règles de fond d'urbanisme que si, préalablement, ce permis de construire a été annulé par la juridiction administrative, conformément aux dispositions de l'article L. 480-13 dans leur rédaction issue de la loi du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement¹⁹. A cela s'ajoute le fait que, depuis la loi du 6 août 2015²⁰ la démolition n'est possible, sauf si elle est demandée par le préfet après annulation du permis sur déféré, que dans les zones bénéficiant d'une protection particulière, par exemple les sites inscrits ou classés, les abords de monuments historiques ou les sites patrimoniaux remarquables. Il serait donc difficilement compréhensible que le maire dispose de davantage de pouvoirs que l'autorité judiciaire pour ordonner la démolition d'un ouvrage édifié conformément à un permis.

Ajoutons que la circonstance qu'il s'agisse d'un permis de régularisation délivré après exécution des travaux, le cas échéant tacitement, ne confère pas plus de prérogatives à l'autorité judiciaire, la chambre criminelle jugeant que lorsqu'une construction a été édifiée sans autorisation, la délivrance ultérieure d'un permis, même s'il ne fait pas disparaître l'infraction, fait obstacle à une mesure de démolition tant que le permis n'a pas été annulé pour excès de pouvoir (*Cass. Crim., 10 novembre 2015, n° 14-86.876, inédit*²¹).

S'agissant du dispositif d'injonction administrative créé à l'article L. 481-1, la loi du 27 décembre 2019 n'a pas prévu la même réserve, sans doute parce que le législateur avait davantage en tête des situations nécessitant une régularisation administrative ou une mise en conformité légère sans démolition, comme l'expliquait le professeur B... dans un commentaire paru en 2023²². Or cet article couvre très largement les différentes hypothèses d'infractions aux règles d'urbanisme, y compris celles

¹⁹ Auparavant, le juge pénal ou civil pouvait surseoir à statuer et renvoyer au juge administratif une question préjudicielle en appréciation de la légalité du permis. En revanche, le juge judiciaire peut toujours prononcer d'autres mesures pénales (amende) et civiles (dommages-intérêts) que la démolition (V. par ex. *Cass. Crim., 14 février 2023, n° 22-81.034, inédit*)

²⁰ Loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques.

²¹ *Cass. Crim., 18 novembre 2008, n° 08-83.542, inédit.*

²² Article précité.

contenues dans un plan local d'urbanisme, visées à l'article L. 610-1. Son champ d'application²³ est en réalité comparable à celui de l'action répressive, ce qui ne surprend pas puisque ce dispositif d'injonction constitue une sorte de décalque administratif de la répression pénale et poursuit la même finalité de faire cesser des infractions aux règles d'urbanisme.

Pour l'ensemble de ces raisons, il nous paraît nécessaire d'affirmer la même limitation au pouvoir des autorités administratives que celle qui s'applique aux autorités judiciaires²⁴. Nous vous invitons à poser le principe suivant lequel, lorsque postérieurement à l'établissement d'un procès-verbal d'infraction en application de l'article L. 480-1 du code de l'urbanisme, une construction édifiée sans autorisation fait l'objet d'un permis de construire avec lequel elle est conforme, l'autorité administrative ne peut mettre en œuvre les pouvoirs de police spéciale qu'elle tient de l'article L. 481-1 de ce code pour exiger, par des opérations impliquant une démolition, la mise en conformité de la construction aux prescriptions du plan local d'urbanisme qui lui sont applicables tant que ce permis n'a pas été annulé.

Il en découle que la société Océane est fondée à soutenir, comme elle le fait incidemment dans ces écritures, que la cour a commis une erreur de droit en jugeant que, le permis modificatif n'ayant pas pu rendre les travaux conformes aux dispositions de l'article UB 6, il y avait lieu, alors que ce permis n'avait pas été annulé, d'enjoindre au maire de la mettre en demeure de déposer une demande en vue de mettre son projet en conformité, laquelle mise en conformité impliquant nécessairement une démolition.

Vous pourriez vous contenter du premier moyen de cassation dirigé contre l'annulation pour faire tomber par voie de conséquence l'injonction mais il nous paraît opportun, pour les motifs que nous venons d'exposer, de retenir les deux terrains de

²³ L'article L. 481-1 vise la méconnaissance, premièrement, des obligations imposées par les titres I à VII du livre IV du code soit concrètement la réalisation de travaux sans autorisation ou déclaration préalable, deuxièmement, des obligations mentionnées à l'article L. 610-1, c'est-à-dire des règles de fond d'urbanisme, contenues dans les plans locaux d'urbanisme ou le code de l'urbanisme et, troisièmement, des prescriptions imposées par l'autorisation ou la décision prise sur une déclaration préalable.

²⁴ On retrouve depuis la loi précitée du 26 novembre 2025, une limite similaire (quoique plus large encore) pour le pouvoir du maire de procéder d'office, aux frais de l'intéressé, à la démolition des constructions qui présentent un risque certain pour la sécurité ou pour la santé ou qui se situent hors zones urbaines puisqu'il doit avoir été autorisé par un jugement du président du tribunal judiciaire statuant selon la procédure accélérée au fond.

cassation. Vous pourrez dès lors prononcer l'annulation totale de l'arrêt attaqué ainsi qu'un non-lieu à statuer sur la demande de sursis à exécution de l'arrêt.

5. Un règlement de l'affaire au fond par vos soins serait non seulement expédient puisque la demande de Mme S... est vouée à ne pas pouvoir aboutir favorablement au vu de ce que nous venons dire, mais aussi opportun car il vous donne l'occasion d'aborder certains points relatifs aux conditions de légalité d'un refus de mise en demeure en présence d'un constat d'infraction et à l'office du juge de l'excès de pouvoir saisi par un tiers.

Le premier point porte sur la recevabilité des recours de tiers contre le refus de mise en demeure. Il nous semble qu'il n'y a pas lieu de l'exclure par principe et que, tout comme ils peuvent agir par la voie pénale en déposant plainte ou en se constituant partie civile, des tiers justifiant d'un intérêt pour agir peuvent contester le refus de mise en demeure, ce qui est le cas de Mme S... en l'espèce en sa qualité de voisine immédiate eu égard à la nature et l'ampleur des travaux.

Le second point porte sur la date à laquelle le juge doit se placer pour apprécier la légalité du refus. Comme nous l'avons dit, le permis qui autorise les travaux en litige est en l'espèce intervenu postérieurement à la décision attaquée du maire refusant de mettre en demeure la société Océane de sorte que l'on perçoit aisément l'enjeu de la question. Si vous estimez devoir vous placer à la date de la décision attaquée, il vous faudra trancher la question de l'existence d'un pouvoir d'appréciation de l'autorité administrative et de son étendue ainsi que des modalités de contrôle par le juge saisi par un tiers. Si, en revanche, vous vous placez à la date de votre propre décision, le rejet des conclusions découlera directement de l'impossibilité d'ordonner une mise en conformité impliquant une démolition d'un ouvrage réalisé conformément à un permis de construire qui n'a pas été annulé.

Vous avez récemment jugé qu'il n'y avait pas lieu d'importer l'appréciation dynamique de la légalité à la date de la décision du juge dans le contentieux du refus de dresser un procès-verbal d'infraction en application de l'article L. 480-1 du code de l'urbanisme dès lors que la régularisation de la situation en cours d'instance ne fait pas disparaître l'infraction pour le passé et qu'en conséquence l'établissement d'un procès-verbal conserve un intérêt en vue notamment de la mise en œuvre de mesures pénales répressives telles que des peines d'amende (*CE, 2 octobre 2025, DD..., n°503737, aux Tab.*). Plusieurs éléments militent en revanche pour une solution inverse s'agissant du contentieux du refus de prendre une mesure de mise en demeure au titre de l'article L.

481-1. Il s'agit d'une mesure entièrement tournée vers l'avenir, l'effet utile de l'annulation résidant dans la possibilité d'obtenir le prononcé d'une mise en demeure par l'administration²⁵. En outre, l'appréciation du bien-fondé du refus de mise en demeure, en l'absence de compétence liée résultant du seul procès-verbal d'infraction, est potentiellement sensible à l'écoulement du temps et à l'évolution des circonstances.

Toutefois, le principe reste que la légalité d'une décision administrative s'apprécie à la date à laquelle elle a été prise et vous n'y dérogez essentiellement que pour le contentieux des actes réglementaires, matière dans laquelle l'administration est soumise à une obligation d'assurer la mise à jour permanente de la réglementation à l'état du droit en vigueur. On trouve quelques précédents d'appréciation dynamique de la légalité pour des refus de prendre des mesures individuelles²⁶. Mais il faut reconnaître qu'il est difficile de dégager des critères permettant de cibler certains contentieux sans faire basculer plus largement les refus qui mettent en cause des droits individuels et présentent souvent une certaine sensibilité à l'écoulement du temps, si l'on se réfère à la grille d'analyse forgée par votre *jurisprudence G...*²⁷. L'époque est à la recherche d'une stabilisation du champ des contentieux régis par l'appréciation dynamique de la légalité plutôt qu'à la poursuite de son extension dans le domaine des contentieux d'actes individuels²⁸ comme l'expliquaient vos commentateurs autorisés dans une chronique parue en 2024²⁹. Nous ne proposons donc pas à votre formation de jugement de faire ce pas aujourd'hui.

Si vous nous suiviez pour en rester à la règle traditionnelle d'appréciation de la légalité de l'acte à la date de son édicton³⁰, vous ne pourriez que constater à cette date

²⁵ Et dans un autre domaine, les demandes de démolition d'ouvrages publics ont basculé dans le champ du plein contentieux dans lequel le juge administratif détermine directement s'il y a lieu pour lui d'enjoindre la démolition de l'ouvrage public (*CE 29 novembre 2019, Pinault, n° 410689, au Rec. ; CE, sect., 6 décembre 2019 n° 417167, Syndicat des copropriétaires du Monte Carlo Hill, au Rec.*).

²⁶ Telles que la désignation d'un administrateur provisoire d'une banque, la mise en demeure de l'exploitant d'un moteur de recherche de déréférencer des liens, la communication de documents administratifs ou d'archives ou encore (respectivement, *CE, 25 mars 2021, Société Interhold, n° 438669, aux Tab. ; CE, 6 décembre 2019, Mme X., n°391000, aux Tab. ; CE, 1^{er} mars 2021, Herr, n° 436654, aux Tab. ; CE, Ass., 12 juin 2020, G..., n°422327, au Rec.*).

²⁷ *CE, Ass., 12 juin 2020, G..., n°422327, au Rec.*

²⁸ R. Schwartz, Mutation ou mort annoncée : quel avenir pour le recours pour excès de pouvoir ? RFDA 2023, p. 995 (dossier de la Conférence des présidents de tribunaux administratifs et cours administratives d'appel, propos introductifs).

²⁹ A. Goin et L. Cadin, Retour vers le présent, AJDA 2024, p. 1954.

³⁰ Ce qui n'enlève rien au fait que le juge se place à la date de sa propre décision pour déterminer s'il y a lieu de prononcer une injonction pour l'exécution de la chose jugée.

l'existence d'une construction partiellement réalisée sans autorisation et en méconnaissance de l'article UB 6. Comme nous l'avons dit, nous pensons qu'à l'instar des autorités judiciaires en matière répressive, l'autorité administrative dispose d'un pouvoir d'appréciation pour déterminer s'il y a lieu d'ordonner une mesure de régularisation ou de mise en conformité des travaux irréguliers. Dès lors que cette mesure administrative se présente comme le complément des poursuites pénales régies par un principe d'opportunité, il s'agit nécessairement selon nous d'un large pouvoir d'appréciation impliquant un contrôle du juge de l'excès de pouvoir limité à l'erreur manifeste.

S'agissant des ingrédients composant ce contrôle de légalité, il y a lieu selon nous, à l'image de ce qui prévaut par exemple pour les demandes de démolition d'ouvrage public irrégulièrement implanté³¹ ou les recours contre le refus de retirer un permis entaché de fraude³², de mettre en balance un certain nombre d'éléments dont la gravité de l'irrégularité, l'atteinte aux différents intérêts publics et privés en présence en tenant compte de l'écoulement du temps depuis les travaux ainsi que la nature des mesures permettant de remédier à l'irrégularité, une pure régularisation administrative de travaux ne présentant pas le même degré de contrainte qu'une opération matérielle de mise en conformité sur le terrain.

A cette aune, nous ne croyons pas qu'il y ait matière à censurer les motifs du refus de mise en demeure en l'espèce. Comme nous l'avons dit, le maire a relevé que les travaux en litige consistaient en une reconstruction consécutive à une démolition d'ouvrage existant et non en une extension du pavillon et qu'au regard de la complexité de la situation et de la difficulté à déterminer les mesures permettant de faire cesser la méconnaissance des règles d'urbanisme, il n'entendait pas se substituer à la justice pénale appelée à se prononcer. Il nous semble qu'en toile de fond, quoique non expressément abordée par les écritures devant les juges du fond, se posait la question délicate de savoir s'il était possible de reconstruire les murs porteurs au bénéfice des dispositions de l'article L. 111-15 du code de l'urbanisme qui permettent la reconstruction à l'identique d'un bâtiment régulièrement édifié dans les dix ans qui suivent sa démolition, alors que le projet de la société Oceane inclut par ailleurs des travaux d'extension³³. Dans ce contexte, nous sommes d'avis que le maire, disposant

³¹ V. les jurisprudences précitées.

³² CE, 5 février 2018, Société Cora, n° 407149, aux Tab.

³³ Une réponse ministérielle l'admet dans une semblable configuration (Rép. min. n° 01543, JO Sénat Q, 15 novembre 2012, p. 2605).

d'un large pouvoir d'appréciation sur l'opportunité de prononcer une mise en demeure, a pu, sans commettre d'erreur manifeste, rejeter la demande de Mme S....

EPCMNC :

Annulation de l'arrêt attaqué ;

Rejet des conclusions présentées par Mme S... devant la cour administrative d'appel ;

Mise à la charge de Mme S... d'une somme de 1 000 euros à verser à la commune de Cabourg au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

Mise à la charge de Mme S... d'une somme de 1 000 euros à verser à la société Océane au même titre ;

Non-lieu à statuer sur les conclusions aux fins de sursis à exécution de l'arrêt attaqué ;

Rejet du surplus.