



**AVIS DE M. BURGAUD,
AVOCAT GÉNÉRAL RÉFÉRENDARE**

Arrêt n° 9002 du 5 décembre 2024 (D) – Troisième chambre civile

Pourvoi n° 22-12.787

Décision attaquée : Cour d'appel de Paris du 2 décembre 2021

La commune [Localité 2]

C/

M. [J] [C]

DEMANDE D'AVIS DE LA DEUXIEME CHAMBRE CIVILE

I- Faits et procédure:

Pour un exposé exhaustif des faits et de la procédure, il convient de se référer aux écritures des parties.

Nous ne rappellerons ici que les points essentiels à la compréhension de l'avis.

Par ordonnance du 30 mars 2021, le juge des référés du tribunal judiciaire d'Evry a notamment, sur le fondement de l'article 835 du code de procédure civile, autorisé la commune de [Localité 2], à défaut d'exécution des travaux de remise en état dans le délai par lui imparti, à procéder d'office à des travaux de remise en état aux frais et risques d'un propriétaire d'une parcelle de terrain qui avait entrepris sur celle-ci, classée en zone naturelle (Na) et comprise dans un espace boisé classé (EBC)¹, des travaux de terrassement, d'édification d'un mur de soutènement, de coupe et d'abattage d'arbres.

¹ Il en résulte que la parcelle est inconstructible et qu'elle ne peut être déboisée sans autorisation.

Par arrêt du 2 décembre 2021, la cour d'appel de Paris a, entre autres dispositions, infirmé la décision de première instance en ce qu'elle a autorisé la commune à procéder d'office aux travaux de remise en état du terrain aux frais et risques du propriétaire à l'expiration du délai imparti à ce dernier pour les effectuer lui-même.

C'est l'arrêt attaqué par le pourvoi du 28 février 2022 formé par la commune.

Saisie du pourvoi, la deuxième chambre civile de la Cour de cassation a présenté, par arrêt du 13 juin 2024, une demande d'avis à la troisième chambre civile sur le fondement de l'article 1015-1 du code de procédure civile.

II - Identification de la question juridique :

La question posée par la troisième chambre civile est formulée ainsi:

«Le juge des référés, qui, saisi par une commune sur le fondement de l'article 835 du code de procédure civile, constate un trouble manifestement illicite du fait de travaux réalisés en violation des dispositions du plan local d'urbanisme (PLU), et ordonne au bénéficiaire de ces travaux de les interrompre et de remettre les lieux en état, peut-il autoriser la commune, à défaut d'exécution de la remise en état, à y procéder d'office aux frais et risques du bénéficiaire des travaux irréguliers ? »

Elle est, à notre connaissance, inédite.

III – Discussion :

Le mémoire ampliatif soutient que l'article 835 du code de procédure civile ne comporte pas de restriction quant aux mesures de remise en état qui peuvent être ordonnées par le juge des référés aux fins de faire cesser un trouble manifestement illicite.

La demanderesse au pourvoi fait ainsi valoir que le juge des référés est fondé à l'autoriser à réaliser elle-même les travaux de remise en état à la place du contrevenant aux règles d'urbanisme et à ses frais.

Se référant aux dispositions de l'article L. 480-9 du code de l'urbanisme, elle considère que le juge des référés, nonobstant l'intervention du juge pénal, peut autoriser une collectivité à intervenir directement en cas d'inexécution d'une décision de remise en état qu'il aurait lui-même ordonnée.

A ses yeux, il s'agit là, malgré la possibilité de prononcer une astreinte, de la seule mesure à même d'assurer une remise en état effective et rapide.

De son côté, le défendeur au pourvoi soutient que la cour d'appel a légalement justifié sa décision en indiquant qu'une telle autorisation, sans décision judiciaire préalable, excéderait les pouvoirs conférés au juge des référés.

Selon lui, ce type de mesure constituerait une exécution d'office forcée par l'administration sans respect des règles encadrant les prérogatives de l'administration.

*

La réponse à la question juridique soulevée est loin d'être évidente.

Pour trouver des éléments de réponse, nous pouvons nous interroger sur ce que recouvre l'office du juge des référés mais aussi sur les pouvoirs conférés à l'administration en cas de violation d'une règle d'urbanisme.

Nous savons que l'existence d'un trouble manifestement illicite permet l'intervention du juge sur le fondement de l'article 835 du code de procédure civile.

A cet effet, les pouvoirs du juge des référés sont particulièrement étendus pour mettre un terme au trouble.²

Néanmoins, les mesures qu'il est amené à prendre doivent nécessairement être en adéquation avec l'objectif poursuivi. Ainsi, si le juge apprécie souverainement la mesure qui s'impose pour mettre un terme au trouble manifestement illicite³, il faut que celle-ci soit effectivement de nature à faire cesser ce trouble.

La mesure prise doit également être légalement admissible, ce qui signifie qu'elle ne doit pas être excessive dans ses effets et qu'elle doit entrer dans le cadre de sa mission.⁴

Par ailleurs, l'effectivité des mesures prises par ce juge constitue l'une des préoccupations de son action: quel serait l'intérêt d'une intervention du juge des référés si ses mesures n'étaient pas respectées ?

Afin d'accroître l'efficacité des mesures ordonnées, ce dernier a été autorisé à prononcer des astreintes.

Il a également eu la possibilité, pour assurer l'exécution de son ordonnance, de désigner un mandataire de justice afin de lui confier des missions d'exécution des mesures ordonnées ou de surveillance de leur exécution.

A titre d'illustration, nous pouvons mentionner qu'un juge des référés a pu autoriser un maître d'ouvrage à faire achever des travaux engagés par un autre entrepreneur en cas d'arrêt d'un chantier⁵ ou encore désigner un séquestre chargé de conserver des meubles ou immeubles litigieux⁶.

Ici, la limite aux pouvoirs confiés au juge des référés est le respect des droits fondamentaux et des droits des parties.

L'avis que vous préconiserez pour la deuxième chambre civile devra assurément s'inscrire dans cette approche.

² Le texte de l'article 835 du code de procédure civile mentionne seulement, sans plus de précision, que le juge peut prendre des «mesures» de remise en état. Cette formulation du texte dénote que le législateur a entendu laissé au juge des référés une grande latitude quant au choix des mesures à ordonner pour remettre en état les lieux soumis à un trouble manifestement illicite. Voir l'ouvrage collectif sous la direction de Serge Guinchard, «Droit et pratique de la procédure civile», *Dalloz action*, 2024/2025, §§ 235-311 et suivants.

³ Voir la décision suivante : 2e Civ., 15 novembre 2007, pourvoi n° 07-12.304, *Bull.* 2007, II, n° 255 dans laquelle la Cour de cassation affirme que «le juge des référés apprécie souverainement le choix de la mesure propre à faire cesser le trouble qu'il constate» (Sommaire).

⁴ 1re Civ., 7 novembre 2000, pourvoi n° 99-18.576, *Bull. civ.*, I, n° 286.

⁵ 3e Civ., 17 juillet 1973, pourvoi n° 72-12.891, *Bull. civ.*, 3, n° 485, p. 354.

⁶ 1re Civ., 10 mai 2006, pourvoi n° 03-18.368, *Bull.* 2006, I, n° 237.

En ce qui concerne la faculté pour une commune d'être autorisée à effectuer des travaux en lieu et place d'un contrevenant, nous pouvons noter, avec votre conseiller, que le législateur a prévu qu'une commune puisse intervenir directement pour effectuer une remise en état à la suite du non respect de règles d'urbanisme.

Ainsi, après un jugement, un maire peut faire procéder d'office à tous travaux de remise en état qui auraient été ordonnés mais n'auraient pas été complètement réalisés.

Dans ce cas, les travaux nécessaires à l'exécution de la décision de justice sont effectués aux frais et risques de celui qui a profité de la violation des règles d'urbanisme.

Cette faculté est prévue, rappelons-le, à l'article L. 480-9 du code de l'urbanisme.

Cette disposition récente, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2020, figure dans la partie du code relative à la constatation des infractions et sanctions pénales et civiles du fait de la violation des règles d'urbanisme.

Il semble d'ailleurs que le juge de première instance qui a autorisé *«la Commune de [Localité 2] (...) à procéder d'office aux travaux de remise en état aux frais et risques de Monsieur [C]»*⁷ se soit directement inspiré de la formule tirée de l'article L. 480-9 du code de l'urbanisme.

*

A ce stade de la réflexion, la question est de savoir ce qui pourrait interdire au juge des référés d'autoriser la commune, après l'expiration d'un délai fixé pour la remise en état par le contrevenant aux règles d'urbanisme qui n'y aurait pas lui-même procédé, à effectuer les travaux de remise en état.

Certes, le texte de l'article 835 du code de procédure civile ne précise pas les mesures offertes au juge des référés pour une remise en état. Il ne fixe que l'objectif que doit poursuivre ce juge dans l'exercice de son office, à savoir mettre un terme au trouble manifestement illicite pour lequel il est saisi.

La décision attaquée fait état, pour contester cette autorisation, de l'absence de décision judiciaire préalable constatant la violation de la règle de droit et ordonnant la remise en état.

Pourtant, ne peut-on pas considérer que la décision qui constate la violation de la règle de droit et prescrit la remise en état des lieux est justement l'ordonnance de référé du 30 mars 2021 ?

Cette décision n'est certes pas préalable mais le texte du code de l'urbanisme auquel fait référence l'arrêt attaqué⁸ ne fait état que de *«l'expiration du délai fixé par le jugement»* sans plus de précision.

Notons sur ce point que le juge des référés est tenu de se soucier, dès son ordonnance, de l'effectivité des mesures qu'il ordonne pour la remise en état.

Pour la cour d'appel néanmoins, cette autorisation donnée s'apparenterait à une *«exécution d'office forcée par l'administration, sans que pour autant n'aient été respectées les dispositions du code de l'urbanisme encadrant les pouvoirs de l'administration»*. Quelles ont

⁷ Ordonnance du 30 mars 2021, chambre des référés du Tribunal judiciaire d'Evry, RG n° 21/00013, p. 6.

⁸ Nous pouvons supposer qu'il s'agit de l'article L. 480-9 du code de l'urbanisme cité dans l'arrêt du 2 décembre 2021.

les dispositions encadrant les pouvoirs de l'administration ? Qu'une décision préalable de remise en état ait été prononcée «*par un jugement civil ou pénal émanant de l'autorité judiciaire*» ?

Le juge des référés est un juge civil. Force est de constater qu'il offre toutes les garanties attachées à l'intervention de l'autorité judiciaire et que sa décision peut être revue en cas d'appel d'une partie.

Le trouble manifestement illicite a bien été constaté par l'autorité judiciaire et la remise en état a été ordonnée par une juridiction qui a fixé un délai pour qu'elle soit effectuée. Dès lors, le juge des référés ne pouvait-il pas prévoir qu'à l'expiration de ce délai, dans l'hypothèse où les travaux ordonnés ne seraient pas été complètement effectués, la commune puisse faire procéder à tous travaux nécessaires à l'exécution de la décision de justice ?

Nous pourrions craindre, avec cette autorisation, que les communes ne procèdent à des travaux non justifiés aux dépens des justiciables. Il nous semble cependant que cette crainte peut être dissipée par l'intervention d'un juge qui a constaté le trouble manifestement illicite par la violation d'une règle d'urbanisme et qui a ordonné la remise en état des lieux.

Il apparaît que l'action de l'administration est encadrée par le constat, par un juge, de la violation d'une règle d'urbanisme d'une part et d'autre part par la fixation d'un délai au contrevenant pour effectuer lui-même la remise en état.

Soucieux que son ordonnance ne demeure pas lettre morte et qu'il soit mis un terme au trouble illicite, le juge a considéré que l'action de la commune, à l'issue d'un délai qu'il a fixé, devait permettre d'effectuer totalement la remise en état des lieux.

Il faut également bien voir ici que le juge des référés devait prévoir cette possibilité dans son ordonnance initiale car après qu'il ait rendu cette dernière, il se trouverait dessaisi.

Il nous semble que cette faculté est en adéquation avec l'objectif poursuivi et vient compléter le prononcé d'une astreinte. Cette mesure n'apparaît pas porter une atteinte excessive aux droits du contrevenant aux règles d'urbanisme. Enfin, elle paraît être une mesure proportionnée utile, voire nécessaire à la remise en état du site naturel et de l'espace boisé protégé.

Au regard des pouvoirs étendus du juge statuant en référé et des garanties attachées à sa décision, il nous semble que le juge avait bien, en vertu de l'article 835 du code de procédure civile, la faculté d'autoriser la commune à procéder d'office, après l'expiration d'un délai de trois mois laissé au contrevenant, aux travaux de remise en état aux frais et risques de ce dernier.

Nous vous proposons en conséquence de répondre à la demande d'avis posée par la deuxième chambre civile de la Cour de la façon suivante:

« Le juge des référés, qui, saisi par une commune sur le fondement de l'article 835 du code de procédure civile, constate un trouble manifestement illicite du fait de travaux réalisés en violation des dispositions du plan local d'urbanisme (PLU), et ordonne au bénéficiaire de ces travaux de les interrompre et de remettre les lieux en état, peut autoriser la commune, à défaut d'exécution de la remise en état, à y procéder d'office aux frais et risques du bénéficiaire des travaux irréguliers. »