



RAPPORT DE M. BRILLET, CONSEILLER

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]

1 - Rappel des faits et de la procédure

M. [C] est propriétaire d'une parcelle de terrain sur la commune de [Localité 2] sur laquelle il a entrepris la réalisation de travaux de terrassement, d'édification d'un mur de soutènement et de coupe et abattage d'arbres.

Arguant de ce que les travaux contrevenaient aux dispositions du plan local d'urbanisme (PLU) dont il résultait que la parcelle considérée, classée en zone naturelle comprise dans un espace boisé, était inconstructible et ne pouvait être déboisée sans autorisation, la commune de [Localité 2] a saisi le juge des référés du tribunal judiciaire d'Evry sur le fondement de l'article 835 du code de procédure civile, lequel, par ordonnance du 30 mars 2021, a, principalement :

- ordonné à M. [C] de faire cesser les travaux en cours sur la parcelle cadastrée section C n [Cadastre 18] située [Adresse 3] à [Localité 2] (91) immédiatement à compter de la signification de la présente ordonnance, et ce sous astreinte, par jour

de retard à faire réaliser les travaux, de 100 euros, pendant un délai maximum de trois mois, sans que l'astreinte ne soit réservée au juge des référés,

- enjoint à M. [C] de faire procéder à la remise en état des lieux de la parcelle en cause en procédant :

-à l'enlèvement des installations et aménagements irréguliers et de l'édification d'un mur de soutènement et de travaux de terrassement ;

-au remplacement des arbres coupés ou abattus dans le délai de trois mois à compter de la signification de la présente ordonnance, et ce sous astreinte, par jour de retard à cette remise en état, de 100 euros, pendant un délai maximum de trois mois, sans que l'astreinte ne soit réservée au juge des référés.

- autorisé la commune de [Localité 2], à défaut d'exécution dans le délai de trois mois imparti à compter de la signification de l'ordonnance, à procéder d'office aux travaux de remise en état aux frais et risques de M. [C] ;

Sur appel relevé par M. [C], la cour d'appel de Paris, par arrêt du 2 décembre 2021, a, en autres dispositions, statué comme suit :

- infirme l'ordonnance entreprise en ce qu'elle a autorisé la commune de [Localité 2], à défaut d'exécution dans le délai de trois mois imparti à compter

de la signification de l'ordonnance, à procéder d'office aux travaux de remise en état aux frais et risques de M. [C] ;

- la confirme pour le surplus ;

Statuant à nouveau du chef infirmé,

- dit n'y avoir lieu à référé sur la demande de la commune de [Localité 2] visant, à défaut d'exécution dans le délai de trois mois imparti à compter de la signification de la décision, à l'autoriser à procéder d'office aux travaux de remise en état aux frais et risques de M. [C].

C'est l'arrêt attaqué par déclaration de pourvoi du 28 février 2022 de la commune de [Localité 2].

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

2 - Question posée

« 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 ? »

3 - Discussion citant les références de jurisprudence et de doctrine

La question posée n'est pas celle du principe même de la possibilité pour le juge des référés d'ordonner la remise en état pour faire cesser le trouble manifestement illicite résultant des travaux réalisés en violation du PLU.

Sont en cause les modalités d'exécution de cette mesure et, plus précisément, le fait de savoir si le juge des référés peut prévoir qu'elle sera exécutée par la commune demanderesse à défaut d'exécution par le destinataire de l'injonction de remise en état.

La question posée invite d'abord à s'interroger sur l'existence d'un fondement légal justifiant une telle autorisation.

3.1 La remise en état par l'autorité administrative

3.1.1 Par principe, l'administration n'a pas le droit d'exécuter directement par la force ses décisions. Elle doit saisir le juge pour qu'il l'autorise le recours à la force.

- [Tribunal des conflits, du 24 février 1992, 02685, publié au recueil Lebon](#) :

« Considérant, cependant, que l'autorité administrative ne peut, sauf urgence ou en application de textes législatifs particuliers l'y habilitant, agir d'office pour prendre ou reprendre possession d'une parcelle du domaine public, sans avoir, au préalable obtenu du juge compétent, une décision enjoignant à l'occupant de vider les lieux ».

Trois séries d'exception à ce principe existent :

En premier lieu, l'urgence ou l'existence de circonstances exceptionnelles autorise l'administration à agir par la contrainte et à exécuter elle-même un acte sans qu'il soit nécessaire qu'un texte l'ait investi de cette prérogative ([Conseil d'Etat, 11 mars 1998, n° 169794, mentionné aux tables du recueil Lebon](#))

En deuxième lieu, la jurisprudence administrative, en suite spécialement d'une décision du tribunal des conflits du 2 décembre 1902 (Société immobilière de Saint-Just), et surtout les conclusions préalables du commissaire du gouvernement Romieu, permet à l'administration, hors habilitation législative et hors urgence, à certaines conditions cumulatives, d'exécuter la décision administrative lorsqu'aucun texte n'a prévu la sanction appropriée.

En dernier lieu, et il s'agit de l'exception la plus fréquente, la loi peut habiliter l'administration à agir d'office. Dans de très nombreux domaines, le législateur a ainsi habilité l'administration à agir et exécuter ses décisions indépendamment de toute autorisation judiciaire.

En matière de travaux, le code de l'urbanisme prévoit diverses hypothèses où l'administration, notamment le maire ou le préfet, peut ainsi agir d'office :

- [article L. 121-22-5, IV](#) (démolition dans le cadre de la prévention des risques littoraux).

- [article L. 480-4-1](#) (travaux de mise en conformité imposés au lotisseur).

- [article L. 480-9](#) (travaux de démolition, de mise en conformité ou de remise en état ordonnés par la juridiction pénale)
- [article L. 481-1](#) (non-respect d'une mise en demeure de mettre en conformité une construction, un aménagement, une installation ou des travaux entrepris en méconnaissance des obligations prévues par certains textes).

Le code de la construction et de l'habitation en prévoit également :

- [article L.126-8, alinéa 3](#), [L. 126-9 alinéa 4](#) et [L.126-10](#): (travaux de remise en état ou fonctionnement d'équipements communs d'un bâtiment collectif à usage principal d'habitation).
- [article L.142-3](#): (matières explosives ou inflammables entreposées dans un local attenant ou compris dans un bâtiment d'habitation collectif)
- [L. 181-13, 2° et 3°](#): (non-respect d'une mise en demeure de mettre en conformité une construction, un aménagement, une installation ou des travaux entrepris en méconnaissance des obligations prévues par certains textes)
- [L. 183-10](#): (travaux de démolition, de mise en conformité ou de remise en état ordonnés par la juridiction pénale)
- [L. 301-5-1-1](#); (travaux en matière de logement).
- [L.511-16](#) et [511-20](#) (logement insalubre).

Il en est de même du code de l'environnement (voir notamment : [article L.556-3](#) en matière de pollution des sols; [article L.581-31](#) en matière de publicité, enseigne et préenseigne irrégulière) du code du patrimoine ([article L. 621-13](#): conservation d'un immeuble classé au titre des monuments historiques gravement compromise), du code général des collectivités territoriales ([article L. 2213-5](#): défaut d'entretien d'un terrain non bâti; [article L.2213-31](#): [insalubrité des mares ou fossés à eau stagnante](#)), du code forestier ([article L. 131-11](#); [article L. 134-4](#): travaux de débroussaillage dans certaines zones à risques etc..) et même du code de la santé publique (voir, notamment, [l'article L. 1331-6](#)).

3.1.2 Les fondements légaux spécifiquement envisageables

- [L'article L. 480-9 du code de l'urbanisme](#) :

En application de l'article L. 480-5 alinéas 1 et 2 du code de l'urbanisme, en cas de condamnation d'une personne physique ou morale pour une infraction prévue aux articles L. 480-4 et L. 610-1, le tribunal, au vu des observations écrites ou après audition du maire ou du fonctionnaire compétent, statue même en l'absence d'avis en ce sens de ces derniers, soit sur la mise en conformité des lieux ou celle des ouvrages avec les règlements, l'autorisation ou la déclaration en tenant lieu, soit sur la démolition des ouvrages ou la réaffectation du sol en vue du rétablissement des lieux dans leur état antérieur. Ces mesures peuvent être ordonnées selon la procédure simplifiée de l'ordonnance pénale prévue aux articles 495 à 495-6 du code de procédure pénale ou selon la procédure de la comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité prévue aux articles 495-7 à 495-16 du même code.

Lorsque la juridiction pénale statue sur le fondement de l'article L.480-5 du code de l'urbanisme, elle doit, en application de [l'article L.480-7 du code de l'urbanisme](#), impartir un délai à la personne condamnée pour exécuter l'ordre de mise en conformité de démolition ou de réaffectation du sol.

L'article L.480-9 prévoit que « si, à l'expiration du délai fixé par le jugement, la démolition, la mise en conformité ou la remise en état ordonnée n'est pas complètement achevée, le maire ou le fonctionnaire compétent peut faire procéder d'office à tous travaux nécessaires à l'exécution de la décision de justice aux frais et risques du bénéficiaire des travaux irréguliers ou de l'utilisation irrégulière du sol.

Au cas où les travaux porteraient atteinte à des droits acquis par des tiers sur les lieux ou ouvrages visés, le maire ou le fonctionnaire compétent ne pourra faire procéder aux travaux mentionnés à l'alinéa précédent qu'après décision du tribunal judiciaire qui ordonnera, le cas échéant, l'expulsion de tous occupants. ».

Il n'a pas été identifié, au stade du rapport, l'existence d'une décision de la Cour de cassation, *a fortiori* publiée, tranchant le fait de savoir si le « jugement » visé par l'article L.480-9 du code de l'urbanisme peut, ou non, être l'ordonnance rendue en référé sur le fondement de l'article 835 du code de procédure civile.

Il est observé que les dispositions de l'article L. 480-9 du code de l'urbanisme sont historiquement liées aux dispositions des articles L. 480-6 et L.480-7, soit au jugement rendu par la juridiction pénale sur l'action publique.

La décision attaquée paraît cependant l'admettre pour le jugement au fond et l'exclure au contraire s'agissant des décisions du président du tribunal judiciaire statuant en référé, ce pour diverses raisons.

[- L'article L.480-14 du code de l'urbanisme :](#)

—> *Le texte et son évolution :*

Comme indiqué précédemment, la sanction des manquements à la réglementation de l'urbanisme repose en premier lieu sur le juge pénal. Le rôle du maire se borne à constater les infractions en application de l'article L. 480-1 du code de l'urbanisme. Si l'article L. 480-2 du même code reconnaît à ce dernier le pouvoir de prescrire l'interruption de travaux irréguliers, c'est au juge pénal qu'il appartient d'ordonner leur démolition, leur mise en conformité ou la remise en l'état.

Les insuffisances de la répression pénale ont cependant été dénoncées ([H. Périnet-Marquet](#) « *L'inefficacité des sanctions du droit de l'urbanisme.* », Recueil Dalloz 1991 p.37). Ont été notamment mises en avant la faiblesse des constatations d'infractions et des poursuites ainsi que l'insuffisance des sanctions et de leur mise en oeuvre, s'agissant notamment des mesures de remise en état et démolitions ordonnées.

Dans ce contexte, [l'article 65 de la loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003](#) relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages a créé l'article L. 480-14 du code de l'urbanisme. Dans sa version d'origine, il disposait :

« La commune ou l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière de plan local d'urbanisme peut saisir le tribunal de grande instance en vue de faire ordonner la démolition ou la mise en conformité d'un ouvrage édifié sans l'autorisation exigée par le présent livre ou en méconnaissance de cette autorisation dans un secteur soumis à des

risques naturels prévisibles. L'action civile se prescrit en pareil cas par dix ans à compter de l'achèvement des travaux».

Cette disposition est issue d'un [amendement du gouvernement présenté en première lecture devant l'Assemblée Nationale](#), que la ministre de l'écologie et du développement durable a justifié par les motifs suivants :

« Les maires rencontrent un obstacle important dans leur action de prévention des risques naturels : la prescription de trois ans qui s'applique à toute les constructions rend celles-ci inattaquables par la puissance publique au-delà de ce délai. Les maires, systématiquement mis en cause en cas de catastrophes, sont ainsi souvent dans l'impossibilité d'anticiper les risques, même prévisibles. C'est pourquoi je vous propose de permettre aux communes d'engager une action civile, alors qu'actuellement seule une action pénale est possible. La puissance publique pourra ainsi engager une action auprès du juge civil dans un délai de dix ans pour demander la démolition des bâtiments irrégulièrement édifiés, sans que cela crée de dérogation à la prescription générale de trois ans prévue par l'article 8 du code de procédure pénale » .

[L'article 63](#) de cette même loi, modifiant [l'article L. 562-5 du code de l'environnement](#), a ouvert également au préfet, chargé de l'élaboration du projet de plan de prévention des risques naturels prévisibles, le bénéfice de ces dispositions, en prévoyant que *« le tribunal de grande instance peut également être saisi en application de l'article L. 480-14 du code de l'urbanisme par le préfet »*.

Le texte initial était en lien direct, et limité, avec l'objet de la loi puisque n'étaient concernés que les ouvrages édifiés dans un secteur soumis à des risques naturels prévisibles (exclusion d'ailleurs des risques technologiques).

[L'article 34 de la loi n 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement](#) a depuis généralisé l'action de la commune (ou de l'EPCI). Dans sa rédaction issue de cette loi, l'article L. 480-14 dispose :

« La commune ou l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière de plan local d'urbanisme peut saisir le tribunal de grande instance en vue de faire ordonner la démolition ou la mise en conformité d'un ouvrage édifié ou installé sans l'autorisation exigée par le présent livre¹, en méconnaissance de cette autorisation ou, pour les aménagements, installations et travaux dispensés de toute formalité au titre du présent code, en violation de l'article L. 421-8. L'action civile se prescrit en pareil cas par dix ans à compter de l'achèvement des travaux ».

Le texte inclut désormais les travaux dispensés d'autorisation. Par ailleurs, tout le territoire communal est concerné. Enfin, alors que le texte initial ne visait que les ouvrages édifiés, sa version issue de la loi du 12 juillet 2010 évoque désormais l'ouvrage édifié ou installé.

¹Soit le livre IV : Régime applicable aux constructions, aménagements et démolitions (Articles L410-1 à L481-3)

La modification est la conséquence d'un amendement parlementaire déposé à l'occasion de la discussion du projet de loi devant l'Assemblée Nationale, justifié comme suit :

« L'article L. 480-14 du code de l'urbanisme autorise le maire à saisir le tribunal de grande instance pour lui demander d'autoriser la démolition ou d'imposer la mise en conformité d'un bâtiment édifié sans permis. Cette règle reste actuellement très limitée :

- d'une part, elle ne s'applique que dans les secteurs soumis à un risque naturel prévisible où il est évidemment essentiel de faire respecter les règles d'urbanisme. Néanmoins, il est également nécessaire que le maire puisse respecter le règlement sur l'ensemble du territoire de la commune ;

- d'autre part, elle ne concerne que les constructions, ce qui exclut les installations légères de loisirs, telles que les mobil-home irrégulièrement implantées. Or, ces installations irrégulières posent, en particulier dans les communes touristiques, un problème majeur.

Il est donc proposé de lever ces limitations et d'autoriser le maire à intervenir, avec l'accord du juge, pour mettre fin aux constructions irrégulièrement édifiées et à toutes les constructions et installations irrégulières. »

[L'article L.421-8 du code de l'urbanisme](#) impose pour l'essentiel la conformité des constructions et travaux prévue par l'article [L.421-6](#), soit, dans sa version issue de la loi n° 2016-925 du 7 juillet 2016, leur conformité *« aux dispositions législatives et réglementaires relatives à l'utilisation des sols, à l'implantation, la destination, la nature, l'architecture, les dimensions, l'assainissement des constructions et à l'aménagement de leurs abords et s'ils ne sont pas incompatibles avec une déclaration d'utilité publique. »*

—> *Conditions de mise en oeuvre*

La commune dispose sur le fondement l'article de L.480-14 d'une action autonome ne nécessitant pas la démonstration d'un préjudice personnel et direct causé par les constructions irrégulières (3e Civ., 16 mai 2019, pourvoi n° 17-31.757, publié).

L'action peut être menée contre tous les bénéficiaires des travaux et aménagements irréguliers (3e Civ., 4 avril 2019, pourvoi n° 18-11.207, 18-11.208, publié²).

Saisi d'une question prioritaire de constitutionnalité, le Conseil constitutionnel a jugé que la possibilité pour la commune d'obtenir la démolition de l'ouvrage ou de l'aménagement est conforme à la constitution, sauf à préciser que *« les dispositions contestées ne sauraient, sans porter une atteinte excessive au droit de propriété, être interprétées comme autorisant la démolition d'un tel ouvrage lorsque le juge peut, en application de l'article L. 480-14, ordonner à la place sa mise en conformité et que celle-ci est acceptée par le propriétaire »* ([Décision n° 2020-853 QPC du 31 juillet 2020, § 9 et 10](#)).

²Dans cette affaire, l'action a été valablement menée contre le nu-propriétaire, l'usufruitier et le locataire de la parcelle sur laquelle les travaux irréguliers ont été réalisés.

Le texte est cependant taisant quant aux modalités d'exécution de la décision de démolition ou de mise en conformité. Pour les raisons précédemment exprimées, il est douteux que le « jugement » visé par l'article L.480-9 du code de l'urbanisme puisse être le jugement rendu sur le fondement de l'article L.480-14.

- L'article L. 481-1 du code de l'urbanisme :

La loi n° 2019 du 27 décembre 2019 a créé les articles L. 481-1 à L. 481-3 du code de l'urbanisme.

Initialement, ces textes ont prévu, en substance, que, lorsqu'a été dressé un procès-verbal constatant que des travaux soumis à permis de construire, permis d'aménager, permis de démolir ou déclaration préalable ou dispensés, à titre dérogatoire, d'une telle formalité ont été entrepris ou exécutés irrégulièrement, notamment sans ou en contravention avec ces autorisations ou les dispositions des plans locaux d'urbanisme, l'autorité compétente pour délivrer le permis de construire, d'aménager ou de démolir ou pour se prononcer sur un projet faisant l'objet d'une déclaration préalable, peut mettre en demeure l'intéressé soit de solliciter l'autorisation ou la déclaration nécessaire, soit de mettre la construction, l'aménagement, l'installation ou les travaux en cause en conformité avec les dispositions dont la méconnaissance a été constatée. La mise en demeure peut être assortie d'une astreinte et, en cas d'inexécution, être suivie de l'obligation de consigner des fonds nécessaires à la réalisation des travaux nécessaires.

Le Conseil d'Etat a jugé que les travaux de mise en conformité concernés pouvaient prendre la forme d'une démolition ([Conseil d'État, 1ère - 4ème chambres réunies, 22 décembre 2022, n° 463331, Publié au recueil Lebon](#)).

L'article L. 481-1 du code de l'urbanisme a été modifié par la 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 (JO du 10 avril 2024), soit postérieurement à l'introduction de la présente action en référé. Un IV a été ajouté au texte prévoyant désormais :

« V.-Indépendamment des poursuites pénales qui peuvent être exercées, lorsque les travaux entrepris et exécutés mentionnés au I du présent article ont produit des installations qui présentent un risque certain pour la sécurité ou pour la santé et lorsque la mise en demeure est restée sans effet au terme du délai imparti, l'autorité compétente peut procéder d'office à la réalisation des mesures prescrites, aux frais de l'intéressé.

Lorsque ces installations sont occupées, l'occupant défini au premier alinéa de l'article L. 521-1 du code de la construction et de l'habitation bénéficie du régime de protection des occupants défini aux articles L. 521-1 à L. 521-4 du même code.

S'il n'existe aucun moyen technique permettant de régulariser les travaux entrepris ou exécutés, en conformité avec les règlements, les obligations ou les prescriptions mentionnées au I du présent article, l'autorité compétente peut procéder à la démolition complète des installations qui présentent un risque certain pour la sécurité ou pour la santé, 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. »

Cet ajout est issu d'un [amendement parlementaire](#) justifié comme suit :

« Dans le cadre du dispositif existant de police de l'urbanisme, lorsqu'un logement a été irrégulièrement édifié et que l'arrêté de mise en demeure de régulariser une installation irrégulière n'a pas été exécuté, le propriétaire s'expose « tout au plus » au paiement d'une astreinte administrative.

Le Conseil d'Etat a récemment admis que la mise en demeure peut impliquer la démolition de la construction irrégulière, si la mise en conformité exigée l'impose. Pour autant, si le contrevenant n'exécute pas la mise en demeure, le maire ne dispose pas de moyen de contrainte pour imposer la démolition ; il se trouve contraint de recourir aux voies de droit existantes (volets pénal et civil)... dont on connaît les écueils.

La présente proposition d'amendement consiste donc à faire évoluer le dispositif existant de l'astreinte administrative en permettant in fine au maire, de faire procéder d'office, en lieu et place de la personne mise en demeure et à ses frais, à l'exécution des mesures prescrites, si les installations exécutées présentent des risques de sécurité et de santé.

A fortiori, en présence d'une construction irrégulièrement édifiée et non régularisable, dont on sait, dès sa construction, qu'elle présente un risque sécuritaire, il apparaît nécessaire de donner aux communes les moyens d'agir fermement et rapidement en prononçant, sous le contrôle du juge, la démolition d'office de cette construction.

Cette proposition répond à divers objectifs d'intérêt général :

- Préserver la sécurité des personnes et des biens et lutter contre l'habitat indigne : cette procédure permettrait de réagir dans l'urgence à une situation qui ne peut perdurer dans le temps et à laquelle il convient d'apporter une réponse immédiate, eu égard à l'incidence de la construction irrégulière et au danger qu'elle représente.*
- Garantir l'effectivité de la nécessaire maîtrise, par les collectivités publiques, de l'occupation des sols et du développement urbain (qui présente un caractère général, ainsi que l'a reconnu le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2000-436 DC du 7 décembre 2000). En effet, cet objectif n'est pas garanti en l'état, du fait du caractère aléatoire de la mise en mouvement de l'action publique, et des délais de procédure particulièrement longs des actions civiles en démolition.*
- Plus subsidiairement, cette voie d'urgence permettrait d'éviter que la collectivité n'ait à intervenir sur le bâtiment à un stade trop avancé, c'est-à-dire lorsqu'il est nécessaire d'en éviter sa dégradation définitive. Evoquant les problèmes de sécurité et de salubrité qui découlent d'une dégradation avancée d'une copropriété en difficulté, l'exposé des motifs du projet de loi indique que : « L'expérience montre la nécessité d'intervenir le plus en amont possible : plus l'intervention est tardive, plus les conséquences socio économiques sont importantes ». L'exposé des motifs du projet de loi rappelle également l'objectif d'une « simplification des procédures judiciaires et administratives ». Cette procédure s'inscrit dans cet objectif puisque la construction irrégulière non régularisable ferait l'objet d'un traitement rapide et efficace, sous le contrôle du juge.*

Cet amendement a été travaillé avec l'AMF. »

Alors que le I de l'article L. 481-1 évoque la mise en demeure de procéder aux opérations nécessaires à la mise en conformité de « *la construction, de l'aménagement, de l'installation ou des travaux en cause* » aux dispositions dont la méconnaissance a été constatée, le IV ne vise plus que les travaux entrepris ayant produit « *des installations* ».

Par ailleurs, le texte distingue donc deux situations, selon que la régularisation technique est, ou non, envisageable. Dans le premier cas, l'autorité compétente peut procéder d'office à la réalisation des mesures de remise en état prescrites dans la mise en demeure à défaut d'exécution volontaire de celle-ci dans le délai fixé. Dans le second cas, la démolition s'impose puisqu'aucune régularisation n'est possible. L'autorité compétente peut être autorisée à y procéder sur autorisation du président du tribunal judiciaire statuant selon la procédure accélérée au fond.

Enfin, dans tous les cas, cette faculté conférée au maire ou au président de l'EPCI de procéder aux travaux d'office ou d'être autorisé judiciairement à procéder à la démolition de l'installation est limitée à l'hypothèse où les travaux entrepris et exécutés ont produit des installations présentant un *risque certain pour la sécurité ou pour la santé*. Les débats parlementaires évoquent l'hypothèse de l'habitat indigne.

La jurisprudence devra préciser le champ d'application de ce texte.

Il appartiendra à notre chambre de dire si, et à quelles conditions, ce texte récent peut justifier une réponse positive à la question posée.

3.1.3 Pour le surplus, l'existence ou l'absence de dispositions spécifiques permettant à la commune d'agir d'office, c'est-à-dire sans autorisation judiciaire préalable, en cas de carence du propriétaire, occupant ou bénéficiaire des travaux ne permet pas de répondre d'une manière totalement satisfaisante à la question posée.

En effet, l'existence de telles dispositions rend le recours au juge des référés pour obtenir la remise en état des lieux sans objet, en tout cas surabondant, sauf s'il s'agit d'obtenir préalablement l'expulsion des occupants des ouvrages et/ou installations concernés par la remise en état ([article L.480-9, alinéa 2 du code de l'urbanisme](#); [article L. L.521-3-2, VII du code de la construction et de l'habitation](#) auquel renvoie l'article L. 481-1, IV du code de l'urbanisme).

Ainsi, il est de principe que l'administration doit agir par voie unilatérale et utiliser les moyens juridiques dont elle dispose pour faire exécuter les obligations d'une personne privée sans demander au juge de prendre ces mesures à sa place (Conseil d'Etat 30 mai 1913, Préfet de l'Eure, Lebon p. 583; [Conseil d'État, 7ème - 2ème SSR, 24 février 2016, 395194, Publié au recueil Lebon, §2](#)).

S'agissant de l'exécution d'office des travaux de démolition ou remise en état ordonnés par la juridiction pénale, prévue par L.480-9 du code de l'urbanisme, le Conseil d'Etat juge même que, au terme du délai fixé par la décision du juge pénal, il appartient au maire ou au fonctionnaire compétent, de sa propre initiative ou sur la demande d'un tiers, sous la réserve mentionnée au deuxième alinéa du texte [expulsion des occupants des lieux], et sauf à engager la responsabilité de l'Etat, de faire procéder d'office à tous travaux nécessaires à l'exécution de cette décision, sauf si des motifs tenant à la sauvegarde de l'ordre ou de la sécurité publics justifient

un refus, ([Conseil d'État - 6ème et 5ème chambres réunies, 13 mars 2019, n° 408123](#), mentionné dans les tables du recueil Lebon ; [Conseil d'État, 2ème - 7ème chambres réunies, 05 avril 2022, n° 447631](#) - mentionné dans les tables du recueil Lebon).

A l'inverse, l'absence de telles dispositions laisse entière la question de savoir si le juge des référés statuant en application de l'article 835, alinéa 1, du code de procédure civile, puise, ou non, dans ses pouvoirs propres la faculté d'autoriser la commune, à défaut d'exécution de la remise en état, à y procéder d'office.

3.2. Sur la remise en état ordonnée par le juge des référés sur le fondement de l'article 835, alinéa 1^{er} du code de procédure civile.

L'article 484 du code de procédure civile dispose que l'ordonnance de référé est une décision provisoire rendue à la demande d'une partie, l'autre présente ou appelée, dans les cas où la loi confère à un juge qui n'est pas saisi du principal le pouvoir d'ordonner immédiatement *les mesures nécessaires*.

L'article 835 alinéa 1 du code de procédure civile prévoit que le président du tribunal judiciaire ou le juge des contentieux de la protection dans les limites de sa compétence peuvent toujours, même en présence d'une contestation sérieuse, prescrire en référé *les mesures conservatoires ou de remise en état qui s'imposent*, soit pour prévenir un dommage imminent, soit *pour faire cesser un trouble manifestement illicite*.

D'une manière générale, selon une jurisprudence constante, le juge des référés apprécie souverainement le choix de la mesure propre à faire cesser le trouble qu'il constate :

- 2e Civ., 9 octobre 1996, pourvoi n° 94-16.616, Bulletin 1996, II, n° 231
- 2e Civ., 12 février 2004, pourvoi n° 01-17.632, Bulletin civil 2004, II, n° 65
- 2e Civ., 15 novembre 2007, pourvoi n° 07-12.304, Bull. 2007, II, n° 255 :
- 2e Civ., 12 juillet 2012, pourvoi n° 11-20.687, Bull. 2012, II, n° 133
- Com., 27 mai 2015, pourvoi n° 14-10.800, Bull. 2015, IV, n° 88 :
- 1re Civ., 25 janvier 2017, pourvoi n° 15-25.561, Bull. 2017, I, n° 29

Une limite récente à cette détermination souveraine tient au caractère proportionné de la mesure ordonnée, au regard notamment du droit au respect de la vie privée et familiale, garanti par l'article 8 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales :

- mesure de remise en état incluant la démolition :
 - 3e Civ., 21 janvier 2016, pourvoi n° 15-10.566, Bull. 2016, III, n° 14 :
 - 3e Civ., 15 février 2018, pourvoi n° 16-17.759, Bull. 2018, III, n° 22
- remise en état incluant l'enlèvement d'ouvrages type cabanon, caravane et autres :
 - 3e Civ., 17 décembre 2015, pourvoi n° 14-22.095, Bull. 2015, III, n° 138
 - 3e Civ., 7 avril 2016, pourvoi n° 15-15.011, Bull. 2016, III, n° 50
 - 3e Civ., 16 janvier 2020, pourvoi n° 19-10.375, publié

La Cour de cassation a depuis longtemps admis la compétence du juge des référés pour ordonner, sur le fondement de l'article 809 ancien du code de procédure civile,

la cessation du trouble manifestement illicite constitué par des travaux exécutés en violation des règles d'urbanisme, y compris à la demande de la commune :

-3e Civ., 20 octobre 1976, pourvoi n° 75-11.905, Bulletin 1976 III, n° 364 (action des voisins)

-1re Civ., 14 mai 1991, pourvoi n° 89-20.492, Bulletin 1991 I N° 158 (action de la commune)

-1re Civ., 17 décembre 2002, pourvoi n° 00-18.708, Bulletin civil 2002, I, n° 307 (action de la commune)

Dans ces trois décisions, les mesures prises par le juge des référés n'ont cependant consisté qu'à ordonner l'interruption des travaux en cours ou la fermeture de l'établissement concerné. Il n'est pas fait état de la remise en état des lieux ni, *a fortiori*, de la possibilité pour le demandeur d'y procéder en lieu et place du défendeur condamné.

L'autorisation donnée à la commune de procéder d'office à la remise en état des lieux aux frais et risques du bénéficiaire des travaux irréguliers peut-elle être conçue comme une mesure, ou une composante de la mesure, au sens des textes précités, destinée à faire cesser le trouble manifestement illicite préalablement constaté ?

A cet égard, il est acquis que l'office du juge des référés ne se limite pas à la seule faculté d'ordonner la mesure de remise en état qu'il estime nécessaire. Il peut ainsi assortir sa décision d'un moyen propre à en garantir l'effectivité : l'astreinte.

Il est intéressant de relever que, si l'astreinte est désormais prévue par les textes ([articles L. 131-1 et suivants du code des procédures civiles d'exécution](#)), elle est historiquement d'origine prétorienne ([J.Cl. Commissaires de Justice, Astreinte judiciaire - Fasc. 5 : Introduction, § 3-13](#)).

Nombreuses sont les décisions de cours d'appel rendues en référé sur le fondement des articles 835 du code de procédure civile et L. 480-14 du code de l'urbanisme assortissant l'obligation de démolition et/ou de mise en conformité d'une astreinte (pour les exemples les plus récents : Montpellier, 6 juin 2024, RG n° 23/04505; Toulouse, 23 mai 2024, n° RG 23/02850; Versailles, 16 mai 2024, n° RG 23/06631; Nîmes, 25 avril 2024, n° RG 23/02923; Lyon, 13 décembre 2023, n° RG 23/00739; Bordeaux, 6 décembre 2023, RG n° 23/01783; Paris, 24 novembre 2023, RG n° 23/10329; Aix-en-Provence, 6 juillet 2023, RG 23/00495; Grenoble, 2 mai 2023, RG n° 22/03634).

Son prononcé ne s'impose cependant pas au juge des référés et son efficacité n'est pas garantie³.

Le juge des référés a-t-il la faculté d'aller au-delà de la seule astreinte et d'autoriser par avance la commune à procéder à la remise en état si le bénéficiaire des travaux n'y procède pas volontairement ?

³voir, pour un exemple, 3e Civ., 29 janvier 2014, pourvoi n° 13-10.803, Bull. 2014, III, n° 13, où l'arrêt attaqué enseigne que le juge pénal avait assorti la mesure de remise en état des lieux par démolition des ouvrages d'une astreinte.

Il n'a été identifié au stade du rapport aucun texte le permettant ou, à l'inverse, le prohibant.

Dans deux arrêts du 19 avril 2021 (n° RG 20/00278 et RG 20/00280), la cour d'appel de Nîmes l'a dénié, jugeant que la demande de la commune pour être autorisée à exécuter les travaux de remise en état ne reposait sur aucun fondement légal.

Cette même cour d'appel l'a toutefois depuis admis, avec d'autres cours, apparemment sans contestation sur ce point précis :

- Montpellier, 10 janvier 2019, RG n° 18/00729 (enlèvement d'un chalet en bois, d'une dalle béton, d'un cabinet de toilette, de citernes, d'une rôtissoire et d'encombrants)
- Paris, 8 septembre 2021, RG n° 21/00258 (Enlèvement des installations irrégulières de type Algéco et caravanes) :

« L'article L.480-9 du code de l'urbanisme aux termes duquel « si, à l'expiration du délai fixé par le jugement, la démolition, la mise en conformité ou la remise en état ordonnée n'est pas complètement achevée, le maire ou le fonctionnaire compétent peut faire procéder d'office à tous travaux nécessaires à l'exécution de la décision de justice aux frais et risques du bénéficiaire des travaux irréguliers ou de l'utilisation irrégulière du sol » n'exige pas, contrairement à ce que soutient l'appelante, que l'autorisation donnée à la commune de procéder à la remise en état des lieux, aux lieu et place de l'intéressé, ne puisse l'être que dans le cadre d'une instance distincte, en cas de non-exécution d'une décision de justice précédemment rendue. Au demeurant, l'autorisation donnée à la commune de [Localité 7] de procéder d'office aux travaux de remise en état, à défaut d'exécution par Mme [K] [V] à l'issue du délai qui a été imparti par le premier juge, ne fait que permettre l'exécution de la mesure de remise en état ordonnée. »

- Paris, 3 décembre 2021, RG n° 21/08462 (la démolition des clôtures, aménagements divers et constructions édifiées)
- Bordeaux, 24 février 2022, RG n° 21/3987 (suppression des divers ouvrages installés, tels que les travaux de terrassement, l'installation de deux fosses septiques, la création d'une voie d'accès commune, et les tranchées de viabilisation)
- Poitiers, 8 mars 2022, n° RG 21/02352(démolition de constructions et aménagements).
- Nîmes, 30 août 2022, n° RG22/00567 (démolition de l'ensemble des éléments rendant habitables la partie de l'immeuble aménagé)
- Chambéry, 5 octobre 2023, RG n° 22/01709 (« expulsion » de tous camping-cars, remorques, caravanes, véhicules utilitaires et de tourisme pouvant se trouver dans les lieux aux frais, risques et périls des propriétaires).
- Nîmes, 14 décembre 2023, RG n° 23/01361 (enlèvement de résidences mobiles, de l'assainissement individuel ainsi que de divers raccordements).

—> L'intérêt d'une telle faculté conférée au juge des référés

Il paraît spontanément évident.

Il s'agit d'abord de garantir l'effectivité de la décision rendue, et au-delà l'autorité de la juridiction des référés, en permettant de contourner le refus d'exécution du bénéficiaire des travaux astreint à la mesure de remise en état.

Par ailleurs, il s'agit également de satisfaire plus efficacement la volonté du Législateur. L'urbanisme est une police vouée au contrôle de l'utilisation des sols par ceux qui se livrent à des opérations immobilières (J-B Auby, H. Périnet-Marquet, R. Noguellou, Droit de l'urbanisme et de la construction, LGDJ, n°647). La remise en état des lieux concernés par l'ouvrage ou l'installation irrégulier n'est pas seulement le moyen de faire cesser le trouble illicite résultant du non-respect des règles ou titres d'urbanisme en cause, apprécié *stricto sensu*, mais aussi le moyen de garantir l'effectivité de l'objectif poursuivi par la règle d'utilisation des sols non-respectée. Or, il s'agit dans de nombreux cas d'un objectif de protection (des personnes, des biens, de l'environnement).

Ainsi, si la loi du 12 juillet 2010 a depuis sensiblement élargi le champ d'action de la commune ou de l'ECPI sur ce fondement, l'article L. 480-14 du code de l'urbanisme a historiquement été pensé pour offrir aux maires un moyen d'action plus efficace que l'action pénale pour obtenir la démolition d'ouvrages édifiés irrégulièrement dans des zones exposées à des risques naturels.

Le Conseil Constitutionnel a jugé que, sous la réserve que le juge ne puisse pas ordonner une mise en conformité de l'ouvrage acceptée par le propriétaire, l'action en démolition de l'article L.480-14 du code de l'urbanisme est « *justifiée par l'intérêt général qui s'attache au respect des règles d'urbanisme, lesquelles permettent la maîtrise, par les collectivités publiques, de l'occupation des sols et du développement urbain* » ([Décision n° 2020-853 QPC du 31 juillet 2020, § 8 et 9](#)).

Ces dispositions s'inscrivent plus largement dans un vaste mouvement législatif multipliant les hypothèses d'action d'office de l'autorité administrative, principalement la commune, éclairant d'une manière nette sa volonté de garantir, le cas échéant par la contrainte (astreinte, travaux exécutés d'office), la mise en oeuvre effective des prescriptions en matière d'urbanisme, notamment. La récente modification de l'article L. 481-1 du code de l'urbanisme s'inscrit dans cette logique.

—> Les limites.

La légalité et l'opportunité de la mesure de remise en état ne sont pas discutables. Cependant, il convient de distinguer une telle mesure et son exécution.

Il s'agit en effet d'exécuter une décision judiciaire. Le droit commun de l'exécution forcée prévu par les dispositions du code des procédures civiles d'exécution a donc, par principe, vocation à s'appliquer.

Dans ce cadre, c'est le commissaire de justice qui dispose du monopole de la mise en oeuvre de l'exécution forcée ([article 1^{er}](#), I, 1° de l'ordonnance n° 2016-728 du 2 juin 2016 relative au statut de commissaire de justice; [article L. 122-1 du code des procédures civiles d'exécution](#)).

Conformément à l'article L.153-2 du code des procédures civiles d'exécution, le commissaire de justice chargé de l'exécution peut requérir le concours de la force publique.

Certaines décisions de cour d'appel prévoient que le retrait des installations ou la remise en état interviendra avec le concours de la force publique :

- Paris, 3 décembre 2021, RG n° 21/08462 (démolition des clôtures, aménagements divers et constructions édifiées)
- Paris, 24 février 2023, RG n° 22/10671 (enlèvement de mobil-home).
- Paris, 24 novembre 2023, RG n° 22/02731 (« expulsion » de caravanes).

En l'absence de texte le permettant expressément, le juge des référés, dont la décision n'a pas autorité de la chose jugée au principal, peut-il prévoir une mesure d'exécution forcée dérogatoire au droit commun, au surplus attentatoire par nature et ses effets irrémédiables au droit de propriété de celui sur le fonds duquel est édifié ou installé l'ouvrage irrégulier ?

3.3 La remise en état par la commune aux frais et risques du bénéficiaire des travaux.

3.3.1 Les frais de l'exécution

Dire, sur le fondement de l'article 835 alinéa 1^{er}, que la commune pourra procéder à la remise en état *aux frais du bénéficiaire des travaux*, n'est pas de nature à poser difficulté si l'on admet que le coût des moyens matériels et humains mobilisés pour réaliser la remise en état fait partie des frais de l'exécution forcée à la charge du débiteur en application de [l'article L.111-8 du code des procédures civiles d'exécution](#).

Par ailleurs, l'article L. 481-1, IV, dans sa version résultant de la loi n° 2024-322 du 9 avril 2024, prévoit expressément que la démolition complète des installations est ordonnée aux frais de l'intéressé.

3.3.2 Le risque de l'exécution

Le juge des référés peut-il dire que la commune pourra procéder à la remise en état *aux risques du bénéficiaire des travaux* ?

Une telle formule ne dit rien du ou des risques envisagés.

Cela ne peut, en tout état de cause, être le risque de l'exécution de la décision exécutoire du juge des référés. En effet, il est de principe que l'exécution d'une décision exécutoire non irrévocable se fait aux risques de celui qui l'exécute, à charge par lui, si le titre est ultérieurement modifié, d'en réparer les conséquences dommageables (Ass. plén., 24 février 2006, pourvoi n° 05-12.679, Bull. 2006, Ass. plén, n° 2; article L.111-10 du code des procédures civiles d'exécution).

Par ailleurs, il est également douteux que le juge des référés puisse par avance exonérer la commune de toute responsabilité susceptible de naître à la suite d'une mise à exécution fautive.