

Note sous Tribunal Administratif de Saint-Denis de La Réunion, 28 octobre 2010, numéro 0901667, Monsieur et Madame A. contre Commune de la Possession

Tristan Aoustin

► **To cite this version:**

Tristan Aoustin. Note sous Tribunal Administratif de Saint-Denis de La Réunion, 28 octobre 2010, numéro 0901667, Monsieur et Madame A. contre Commune de la Possession. Revue juridique de l'Océan Indien, Association " Droit dans l'Océan Indien " (LexOI), 2011, pp.249-253. hal-02622973

HAL Id: hal-02622973

<https://hal.univ-reunion.fr/hal-02622973>

Submitted on 26 May 2020

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Habitat informel et indigne – annulation d’une décision implicite par laquelle un maire refuse de mettre en œuvre les pouvoirs de police qu’il tient de l’article L.480-1 du code de l’urbanisme - inexécution - injonctions sous astreintes.

Tribunal Administratif de Saint-Denis de La Réunion, 28 octobre 2010, M. et Mme A. c/ Commune de la Possession, n°0901667.

Tristan Aoustin, Doctorant, ATER à l’Université de La Réunion

Selon le rapport parlementaire n°3084, déposé en première lecture à l’Assemblée nationale le 12 janvier 2011 et relatif à la proposition de « *loi portant dispositions particulières relatives aux quartiers d’habitat informel et à la lutte contre l’habitat indigne dans les départements et régions d’outre-mer* », entre 50 000 et 60 000 habitations relèvent en Guadeloupe, en Martinique, en Guyane et à La Réunion, de l’habitat informel et précaire. Selon l’auteur du rapport, une grande partie de cet habitat peut être qualifiée de « *totalelement indigne* ».

La situation, sur laquelle se penchent aujourd’hui le législateur et la commission «Épanouissement humain» du Conseil économique, social et environnemental de La Réunion¹, est évidemment - que l’on songe en particulier aux divers risques sanitaires et environnementaux qui lui sont attachés - porteuses de drames humains, potentiels ou avérés. Elle a récemment marqué l’actualité de la Commune du Port (onze enfants atteints de saturnisme dans le quartier du triangle de l’Oasis) et en appelle à une réaction rapide, efficace et coordonnée de l’ensemble des acteurs concernés ; d’autant qu’à La Réunion, «cette précarité induit un regroupement des familles [le plus souvent d’origine mahoraise ou comorienne] les plus démunies dans les poches

4Article L.422-6 du code de l’urbanisme.

¹ - CESER, Commission "Épanouissement humain", 18 octobre 2010, "Les Mahorais : de l’accueil à l’écueil : changer de regard", 20 pages. Source : <http://www.cesr-reunion.fr/>.

d'insalubrité, ce qui s'apparente à un phénomène de ghettoïsation» (voir travaux de la commission précitée).

Le bidonville de la Ravine à Malheur, situé sur le territoire de la Commune de la Possession, est, semble-t-il, parfaitement représentatif de ce phénomène de ghettoïsation et de ce qu'il faut entendre par habitat « totalement indigne » et place le Tribunal administratif de Saint-Denis de La Réunion, saisi par des riverains las de l'attentisme persistant du maire de leur commune, sous le feu de l'actualité législative.

M. et Mme A. ont en effet obtenu de ce tribunal, par jugement n°051201 du 19 juin 2008, une décision condamnant le maire de la commune à verbaliser et à régulariser une vingtaine de «maisons en tôles sous tôles » édifiées sans permis de construire dans le lit d'une ravine dont ils sont riverains² ; le tribunal ayant précisément décidé que « la décision, née le 29 octobre 2005, par laquelle la commune de La Possession a refusé de mettre en œuvre la procédure prévue par l'article L.480-1 du code de l'urbanisme est annulée ».

La commune n'a pas formé appel de ce jugement, il est ainsi devenu définitif.

Depuis, rien n'a avancé dans les faits. Le tribunal a donc été de nouveau saisi sur le fondement des dispositions de l'article L. 911-4 du code de justice administrative d'une demande d'exécution.

Il s'est prononcé par jugement n°0901667 du 28 octobre 2010 et a décidé :

« Il est enjoint à la commune de La Possession de procéder à la constatation de l'existence des constructions illégales sises le long du Chemin Départemental 41 au lieu dit « Ravine à Malheur » dans le cadre de la procédure prévue par les dispositions de l'article L.480-1 du code de l'urbanisme et de transmettre ledit procès-verbal au ministère public dans le délai de deux mois ; qu'il y a lieu d'assortir cette injonction d'une astreinte de 500 euros par jour de retard à compter de la notification du présent jugement ».

Sauf à considérer la particulière dangerosité de la ravine en l'espèce occupée - notamment évacuée lors du passage du cyclone Dina en 2004 - une telle solution peut paraître particulièrement brutale en l'absence de mesures d'accompagnement et de relogement, même provisoires, de la population concernée. C'est probablement là tout l'enjeu qu'il y a aujourd'hui à légiférer sur le sujet...

La décision du tribunal constitue quoi qu'il en soit un message fort adressé aux élus locaux qui, par clientélisme politique le cas échéant, seraient tentés de contribuer à pérenniser ou favoriser de telles situations, en permettant par exemple le raccordement de bidonvilles aux réseaux d'eau et d'électricité. Le parquet a eu l'occasion de s'émouvoir de la situation et de taper du poing sur la table dans les années 90. L'attentisme des différents représentants de l'État est également en cause.

² - Le tribunal ayant considéré que « les maisons en tôle sous tôle litigieuses sont des constructions relevant du champ d'application des dispositions des articles L.480-1 et L480-4 précités du code de l'urbanisme ; qu'ainsi, le maire ne pouvait légalement refuser de faire dresser un procès-verbal en application de ces dispositions ; que les requérants sont, par conséquent, fondés à demander l'annulation de la décision implicite par laquelle le maire de la commune a refusé de mettre en œuvre les pouvoirs de police qu'il détient au titre de l'article L.480-1 du code de l'urbanisme ».

De son côté, le juriste ne pourra quant à lui manquer d'être interpellé par l'impasse contentieuse à laquelle risque fort, en l'état actuel du droit, d'aboutir le jugement du 28 octobre 2010 compte tenu de l'erreur de droit commise par le juge de l'exécution lorsqu'il réitère ou tire les conséquences des errements rédactionnels intervenus dès la décision précitée du 19 juin 2008.

Dès sa décision de 2008 en effet, si le juge administratif visait clairement, au stade des motifs, la défaillance du « *maire de la commune de la Possession* », le dispositif du jugement sanctionnait lui « *la décision, née le 29 octobre 2005, par laquelle la commune de La Possession [et non le maire de la commune] a refusé de mettre en œuvre la procédure prévue par l'article L.480-1 du code de l'urbanisme* ». Par suite, le juge de l'exécution a « *enjoint à la commune de La Possession* » et assorti cette injonction d'une astreinte.

Or de telles décisions procèdent manifestement d'une méconnaissance par le juge de la répartition des compétences entre l'État et les collectivités territoriales puisque c'est le maire de la commune, agissant en tant qu'agent de l'État, et non la Commune de la Possession elle-même qui doit constater les infractions considérées au titre la police de l'urbanisme. Le Conseil d'État a en effet eu l'occasion de préciser que « *lorsqu'il exerce les attributions qu'il tient des articles L. 480-1 et suivants du code de l'urbanisme, relatifs à la constatation et à la sanction des infractions aux dispositions du livre IV de ce code et à l'interruption des travaux par décision judiciaire, le maire agit en qualité d'autorité de l'État ; que, dès lors, la commune (..), qui n'était pas partie à l'instance de référé engagée en vue de l'interruption des travaux effectués par les bénéficiaires du permis de construire dont la suspension avait été prononcée, est fondée à soutenir que le juge des référés a commis une erreur de droit en mettant à sa charge la somme demandée par M. X au titre des frais exposés par lui et non compris dans les dépens, et à demander pour ce motif l'annulation de l'article 2 de l'ordonnance attaquée* » (Conseil d'Etat, 3^{ème} sous-section, 8 décembre 2004, Commune du Thoronet, n°265782).

À s'en tenir à cette jurisprudence, la Commune de la Possession, qui demande à la Cour d'appel de Bordeaux d'annuler le jugement du 28 octobre 2010 intervenant suite à l'inexécution du jugement devenu définitif de 2008, a toutes les chances d'obtenir gain de cause.

Toutefois, une alternative semble être offerte au juge d'appel compte tenu des circonstances particulières de la présente affaire.

En considérant en effet que le jugement de 2010 est la conséquence nécessaire ou logique de celui de 2008, il serait également possible d'avancer que l'argumentation de la commune est en réalité dirigée contre ce dernier (qui annule « *la décision, née le 29 octobre 2005, par laquelle la commune de La Possession [et non le maire de la commune] a refusé de mettre en œuvre la procédure prévue par l'article L.480-1 du code de l'urbanisme*»). Selon une jurisprudence constante du Conseil d'État (voir notamment Conseil d'État, 3/8 SSR, 2 mars 2007, *Ministre de l'économie, des finances et de l'industrie*, n° 271544¹), elle serait alors inopérante à l'encontre du

¹ - « *Considérant que si le MINISTRE DE L'ECONOMIE, DES FINANCES ET DE L'INDUSTRIE soutient par ailleurs que le jugement attaqué serait entaché d'erreur de droit pour avoir enjoint au trésorier-payeur général de réviser la pension des intéressés au-delà du délai d'un an prévu par l'article L. 55 du code des pensions civiles et militaires de retraite, cette*

jugement tendant à l'exécution de cette décision exécutoire. Le moyen invoqué par la commune, d'ailleurs nouveau en appel, car reposant sur une cause juridique nouvelle², pourrait donc être écarté.

Il aurait *in fine* appartenu à la commune de La Possession, prise en la personne de son maire en exercice, d'exercer un pourvoi en appel devant la Cour d'appel suite au jugement du 19 juin 2008. Un recours en rectification d'erreur matérielle aurait en outre pu être intenté par la commune elle-même.

Le Conseil d'État considère en effet « *qu'il appartient aux parties, si elles estiment qu'un jugement est entaché d'une erreur de droit ou d'une erreur matérielle, de recourir aux voies de réformation du jugement ouvertes par le code de justice administrative, et précédemment par le code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel ; qu'elles peuvent également, en cas d'erreur matérielle, s'adresser au président du tribunal pour lui signaler l'existence d'une erreur matérielle dans ce jugement ; qu'en dehors de ces voies de réformation et de la possibilité pour le président du tribunal de rectifier l'erreur matérielle affectant un jugement, l'autorité de la chose jugée fait obstacle à ce que le juge, saisi sur le fondement des dispositions précitées de l'article L. 911-4 d'une demande d'exécution d'une décision juridictionnelle, puisse rectifier les erreurs de droit ou purement matérielles dont elle serait entachée* » (En ce sens, Conseil d'État, 7/2 SSR, 23 novembre 2005, *Société Eiffage TP*, n° 271329. Voir également Cour administrative d'appel de Nancy, 1ère chambre, 10 juin 2010, n° 09NC01235).

En définitive, les circonstances particulières et inédites de l'affaire sur laquelle il est aujourd'hui demandé à la Cour d'appel de Bordeaux de se prononcer ne lui permettraient pas de statuer conformément à la jurisprudence « *Commune du Thoronet* », jurisprudence qui ne pourrait légalement et raisonnablement trouver à s'appliquer que dans le cadre d'un appel formé contre un jugement n'ayant pas acquis autorité de chose de jugée. L'autorité de la chose jugée et l'office - limitée - du juge de l'exécution semblent en l'espèce pouvoir faire obstacle à l'examen par la Cour d'appel des moyens invoqués et à ce qu'elle tire les conséquences d'une inexacte appréciation par le juge de première instance dans son jugement initial de la répartition des compétences entre autorités déconcentrées et décentralisées.

En écartant la solution ainsi commandée, si la Cour d'appel devait simplement être amenée à considérer que le tribunal administratif a commis une erreur matérielle ou une erreur de droit et que la Commune est par suite indument tenue au versement d'astreintes devant normalement être supportées par l'Etat, le manque avéré de diligence du maire de la commune, pris en sa qualité de représentant de cette collectivité territoriale et suite au jugement intervenu en 2008, pourrait lui permettre de ne considérer ladite erreur matérielle ou de droit que comme

argumentation, en réalité dirigée contre les jugements des 15 octobre et 2 décembre 2002, est inopérante à l'encontre d'un jugement tendant à l'exécution de ces décisions exécutoires ; que ce moyen, d'ailleurs nouveau en cassation, ne peut donc qu'être écarté ; qu'il en est de même du moyen tiré du défaut de fondement légal de la pension, celui-ci étant constitué par lesdits jugements du 15 octobre et du 2 décembre 2002 ; »

² - Il est à cet égard intéressant de relever que la commune n'était pas représentée au jour du délibéré devant le juge de l'exécution.

cause indirecte de la charge résultant aujourd'hui pour la commune. L'attentisme persistant du représentant de la commune, qui n'a pas usé des voies de recours à sa disposition en temps voulu, permettrait à la Cour de faire application particulière de la théorie de la causalité directe ayant cours devant les juridictions administratives au plein contentieux¹.

En somme, compte tenu du manque de diligence de son représentant, la commune ne serait aujourd'hui pas indument - ou totalement indument - soumise à astreinte malgré la solution que commanderait normalement la répartition des compétences consacrée par le législateur. Il s'agirait peut-être surtout de condamner, par ricochet, une attitude inacceptable des pouvoirs publics locaux face à une situation d'insalubrité révoltante et tendant à se banaliser sur le territoire de certaines communes ; de sanctionner, certes indument au regard des principes de la décentralisation, une collectivité territoriale pour autant bien compétente en matière d'urbanisme – y compris de logement social - en amont de l'action publique.

Il pourrait donc être fait juste et équitable appréciation des intérêts et causes en présence par la Cour si la demande formée en appel par la commune devait être considérée irrecevable.

L'imbroglio juridique résultant entre autres du défaut de recours à l'encontre du jugement précité de 2008 sera en tout état de cause l'occasion pour la Cour d'appel de Bordeaux de produire une décision qui ne manquera pas d'intéresser la doctrine compte tenu de l'agenda parlementaire.

¹ - Ainsi, en principe, l'administration qui délivre un certificat d'urbanisme comportant des erreurs risque de voir sa responsabilité engagée pour faute. Mais le Conseil d'Etat a posé une limite à ce principe, confirmée notamment dans le cas précis où le pétitionnaire est un professionnel de l'immobilier imprudent à l'égard tant du contenu du certificat d'urbanisme que de son délai de validité, en retenant que la responsabilité de l'administration n'est engagée que si le préjudice subi à son origine directe dans les mentions du certificat d'urbanisme en cause (Voir CE, fév. 1983, *Lubrez* ; voir également CE, 2002, *Cne de Pessines* et CAA Bordeaux, 22 janvier 2009, *Commune de l'Etang-Salé*, n°08BX00033, *RJOI*, n°10/2010, p. 261).