



N° 2652

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 5 février 2020

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LA LÉGISLATION
ET DE L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE DE LA RÉPUBLIQUE, SUR LE PROJET DE LOI,
ADOPTÉ PAR LE SÉNAT APRÈS ENGAGEMENT DE LA PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE,

*ratifiant l'ordonnance n° 2019-235 du 27 mars 2019 relative aux **dispositions pénales et de procédure pénale** du code de l'urbanisme de **Saint-Martin** (n° 2536)*

PAR M. GUILLAUME VUILLETET
Député

Voir les numéros :

Sénat : **94, 95**, et T.A. **22** (2019-2020).

Assemblée nationale : **2395**

SOMMAIRE

—

	PAGES
AVANT-PROPOS	5
COMMENTAIRE DE L'ARTICLE UNIQUE DU PROJET DE LOI	7
<i>Article unique</i> : Ratification de l'ordonnance n° 2019-235 du 27 mars 2019	7
COMPTE RENDU DES DÉBATS	19

MESDAMES, MESSIEURS,

L'autonomie normative dont bénéficient les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 de la Constitution permet aux représentants des populations concernées de décider, dans les domaines déterminés par la loi organique statutaire, des règles adaptées aux spécificités de leur territoire. Elle impose également à l'État et à la collectivité une coordination accrue dans l'exercice de leurs compétences respectives.

C'est ainsi que l'ordonnance n° 2019-235 du 27 mars 2019, prise sur le fondement de l'article 74-1 de la Constitution, édicte les dispositions pénales et de procédure pénale applicables sur le territoire de Saint-Martin en cas de violation du code de l'urbanisme adopté par la collectivité et en vigueur depuis le 1^{er} mars 2015. Il appartient désormais au Parlement de ratifier cette ordonnance avant le 28 septembre 2020 afin d'écarter le risque de sa caducité. Le Sénat s'est déjà prononcé en ce sens le 5 novembre dernier.

Toutefois, le projet de loi n'est pas exclusivement de nature technique. S'il est l'occasion pour l'Assemblée nationale de confirmer les options retenues par le Gouvernement pour la définition des mécanismes pénaux attachés aux règles fixées par le code de l'urbanisme de Saint-Martin, il soulève également la question de la protection des populations dans une zone géographique exposée aux phénomènes climatiques les plus dangereux.

Or, l'habitat saint-martinois se caractérise historiquement par son organisation diffuse, informelle et peu attachée aux règles d'urbanisme, en dépit des efforts des services de la collectivité et de l'État pour y remédier. Les destructions causées par l'ouragan *Irma*, en 2017, ont montré la nécessité absolue d'une application plus rigoureuse des normes de construction. La définition de principes respectueux, à la fois, des impératifs de développement économique et des mesures de précaution imposées par le climat de la Caraïbe suppose un consensus des parties prenantes sur le territoire et un soutien de l'État dans la mise en œuvre des règles ainsi établies.

C'est le défi que l'ordonnance soumise à la ratification de l'Assemblée nationale permet de relever.

COMMENTAIRE DE L'ARTICLE UNIQUE DU PROJET DE LOI

Article unique

Ratification de l'ordonnance n° 2019-235 du 27 mars 2019

Adopté par la Commission sans modification
--

➤ Résumé du dispositif et effets principaux

L'article unique du projet de loi procède à la ratification de l'ordonnance n° 2019-235 du 27 mars 2019 relative aux dispositions pénales et de procédure pénale du code de l'urbanisme de Saint-Martin.

➤ Dernières modifications législatives intervenues

La collectivité de Saint-Martin, compétente en matière d'urbanisme aux termes de l'article L.O. 6314-3 du code général des collectivités territoriales, s'est doté d'un code de l'urbanisme propre par délibération du conseil territorial n° 22-1-2014 du 18 décembre 2014.

➤ Modifications apportées par le Sénat

Le Sénat a adopté l'article unique sans modification.

➤ Modifications apportées par la Commission

La Commission a adopté l'article unique sans modification.

A. L'ÉTAT DU DROIT

1. La procédure de l'article 74-1 de la Constitution

L'article 74-1 a été introduit dans la Constitution à l'occasion de la **révision constitutionnelle du 28 mars 2003**⁽¹⁾. Il fut alors rédigé dans les termes suivants : « *Dans les collectivités d'outre-mer visées à l'article 74 et en Nouvelle-Calédonie*⁽²⁾, le Gouvernement peut, dans les matières qui demeurent de la

(1) Article 11 de la loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République.

(2) L'article 72-3 de la Constitution, créé par l'article 8 de la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 précitée, place sous le régime de l'article 74 de la Constitution les collectivités de Polynésie française, des îles Wallis et Futuna, Saint-Pierre-et-Miquelon, Saint-Martin et Saint-Barthélemy. Ces territoires sont habituellement désignés comme les « collectivités d'outre-mer » par opposition aux « départements et régions d'outre-mer » relevant de l'article 73 de la Constitution. La Nouvelle-Calédonie relève d'un régime dérogatoire établi par le titre XIII de la Constitution.

compétence de l'État, étendre par ordonnances, avec les adaptations nécessaires, les dispositions de nature législative en vigueur en métropole, sous réserve que la loi n'ait pas expressément exclu, pour les dispositions en cause, le recours à cette procédure. – Les ordonnances sont prises en conseil des ministres après avis des assemblées délibérantes intéressées et du Conseil d'État. Elles entrent en vigueur dès leur publication. Elles deviennent caduques en l'absence de ratification par le Parlement dans le délai de dix-huit mois suivant cette publication. »

Cette rédaction a été modifiée à l'occasion de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008. Le Gouvernement a également, depuis, la possibilité d'adapter, par ordonnances, « *les dispositions de nature législative en vigueur à l'organisation particulière de la collectivité concernée* »⁽¹⁾.

Cet article 74-1 procède du constat de **divergences croissantes** entre les dispositions applicables en Nouvelle-Calédonie et dans les collectivités régies par l'article 74, d'une part, et le droit commun, d'autre part. L'écart résulte de la décentralisation dont bénéficient ces territoires mais aussi de la combinaison de trois éléments :

– l'attribution à ces collectivités de compétences spécifiques qui permet que le droit qui s'y applique se distingue de la loi nationale ;

– la jurisprudence précisant la portée du principe de spécialité législative aux termes duquel le droit commun n'est applicable dans les collectivités d'outre-mer qu'à la condition d'une mention expresse. Le Conseil d'État considère que la modification d'une loi applicable à une collectivité d'outre-mer n'entre en vigueur sur le territoire de cette collectivité qu'en vertu d'une mention expresse le prévoyant⁽²⁾ ;

– la ratification aléatoire des ordonnances d'adaptation et d'extension du droit national aux collectivités d'outre-mer prises sur le fondement de l'article 38 de la Constitution. Les projets de loi de ratification étaient bien déposés, ce qui évitait à ces ordonnances d'être frappées de caducité, mais pas toujours adoptés par le Parlement, de sorte que les ordonnances demeuraient de valeur réglementaire. Il en résultait une « *confusion qui affecte la hiérarchie des normes* » alors que les ordonnances « *deviennent vulnérables car elles peuvent être contestées devant le juge administratif* »⁽³⁾.

Le constituant a estimé cette **situation insatisfaisante du point de vue de la sécurité juridique**, ce qui l'a conduit à envisager la création d'une nouvelle procédure spécifiquement destinée à l'adaptation et à l'extension de dispositions législatives aux collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 de la Constitution.

(1) Article 39 de la loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la V^e République.

(2) Conseil d'État (Ass.), 9 février 1990, Élections municipales de Lifou, n° 107400.

(3) Rapport n° 27 (2002-2003) de M. René Garrec, fait au nom de la commission des Lois du Sénat, 23 octobre 2002.

Il se fixait notamment pour objectif d'« *accélérer l'actualisation du droit applicable dans les collectivités d'outre-mer par rapport à celui applicable en métropole en évitant l'étape de l'habilitation législative et toutes les procédures qui en sont le corollaire* »⁽¹⁾.

Le mécanisme de l'article 74-1 diffère sur plusieurs points de la procédure de l'article 38 :

– l'**habilitation de l'exécutif** à prendre des mesures relevant du domaine de la loi est conférée de manière **permanente** par l'article 74-1 de la Constitution alors qu'elle nécessite une loi sous le régime de l'article 38 ;

– la ratification par le Parlement confère dans les deux procédures une valeur législative aux mesures contenues dans les ordonnances, qui ont auparavant valeur réglementaire, mais **cette ratification doit intervenir dans un délai de dix-huit mois** dans le cadre de l'article 74-1 tandis que l'article 38 n'impose que le dépôt d'un projet de loi en ce sens avant la date fixée par la loi d'habilitation ;

– alors que la **caducité de l'ordonnance** est la conséquence du défaut de dépôt d'un projet de loi de ratification dans le délai imparti par la loi d'habilitation dans le cadre de l'article 38, elle découle, aux termes de l'article 74-1, de « *l'absence de ratification par le Parlement dans le délai de dix-huit mois suivant cette publication* ».

L'article 74-1 de la Constitution autorise donc en permanence le Gouvernement à empiéter sur le domaine de la loi, mais il impose une double vigilance en contrepartie. D'une part, il incombe au Parlement et au Gouvernement de procéder à la ratification avant la forclusion du délai constitutionnel de dix-huit mois ; le constituant leur ordonne ainsi de se montrer « *particulièrement vigilants pour procéder dans les temps à la ratification des ordonnances concernées et éviter qu'elles deviennent caduques* »⁽²⁾. D'autre part, l'exercice par le Parlement de sa fonction de contrôle du Gouvernement⁽³⁾ ne peut avoir lieu au stade de l'habilitation ; il se trouve entièrement concentré sur l'opération de ratification.

Ces contraintes sont significatives, notamment le délai impératif de dix-huit mois. Comme le relevait notre collègue Catherine Kamowski lors de l'examen d'un précédent projet de loi de ratification⁽⁴⁾, il est déjà arrivé au Gouvernement de recourir à divers **expédients** pour atténuer les effets d'une caducité :

(1) *Ibid.*

(2) *Rapport n° 376 de M. Pascal Clément, fait au nom de la commission des Lois de l'Assemblée nationale, déposé le 13 novembre 2002.*

(3) *Article 24, alinéa 1, de la Constitution.*

(4) *Rapport n° 1059 fait au nom de la commission des Lois de l'Assemblée nationale sur le projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2017-157 du 9 février 2017 étendant et adaptant à la Polynésie française certaines dispositions du livre IV du code de commerce relatives aux contrôles et aux sanctions en matière de concurrence, 13 juin 2018.*

– soit en prenant une nouvelle ordonnance strictement identique à la précédente ⁽¹⁾ ;

– soit en donnant valeur législative à une ordonnance postérieurement à sa caducité ⁽²⁾.

Le risque de caducité explique que la procédure prévue à l'article 74-1 de la Constitution demeure relativement peu utilisée par le Gouvernement. Comme le soulignait en 2014 le vice-président du Conseil d'État ⁽³⁾, « *c'est la raison pour laquelle l'article 38 demeure l'instrument privilégié de la législation déléguée pour l'outre-mer. De 2008 à 2013, 71 ordonnances ont ainsi été publiées sur le fondement de l'article 38 de la Constitution, contre seulement 22 sur la base de l'article 74-1.* »

2. La collectivité de Saint-Martin et ses compétences

a. Une collectivité territoriale récente

Située au nord de l'arc antillais, à égale distance – 260 kilomètres – de Porto Rico et de la Guadeloupe et à 25 kilomètres au nord-ouest de l'île de Saint-Barthélemy, l'île de Saint-Martin compte approximativement 75 000 habitants. En 1648, la **convention de Concordia** a partagé le territoire entre le Royaume de France et les Provinces-Unies ⁽⁴⁾. Le sud de l'île, où vivent plus de 40 000 personnes, se trouve sous souveraineté néerlandaise ; le nord, qui abrite quelque 35 000 habitants, est administré par la France.

(1) L'ordonnance n° 2007-1134 du 25 juillet 2007 portant extension et adaptation à la Nouvelle-Calédonie de diverses dispositions relatives aux communes et aux sociétés d'économie mixte locales, publiée au Journal officiel le 27 juillet 2007, est devenue caduque au 28 janvier 2009 faute de ratification. L'ordonnance n° 2009-538 du 14 mai 2009 portant extension et adaptation à la Nouvelle-Calédonie de diverses dispositions relatives aux communes et aux sociétés d'économie mixte locales est venue se substituer à elle (Pascal Mbongo, « Caducité des ordonnances de l'article 74-1 de la Constitution et légistique », AJDA 2009, p. 2267).

(2) Le 7 avril 2009, l'ordonnance n° 2007-1434 du 5 octobre 2007 modifiée portant extension des première, deuxième et cinquième parties du code général des collectivités territoriales aux communes de la Polynésie française, à leurs groupements et à leurs établissements publics, est devenue caduque. Un amendement portant ratification avait pourtant été adopté dans la loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion, mais le Conseil constitutionnel avait censuré cette disposition, jugée « cavalière », dans sa décision n° 2009-578 DC du 18 mars 2009. Pourtant, la loi n° 2009-594 du 27 mai 2009 pour le développement économique des outre-mer, « bien qu'intervenu[e] après [la] date à laquelle ladite ordonnance est devenue caduque, a donné force de loi à toutes les dispositions de l'ordonnance du 5 octobre 2007 à compter de sa publication », ce qu'a admis le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2014-2 LOM du 26 juin 2014 (cons. n° 6).

(3) Jean-Marc Sauvé, vice-président du Conseil d'État, intervention à l'occasion du colloque organisé par le centre d'études constitutionnelles et politiques, l'institut Cujas et la société de législation comparée, 6 juin 2014.

(4) Établie le 23 mars 1648 au départ des troupes d'occupation espagnoles, la convention de Concordia (également dite traité du Mont des Accords) a réglé le partage de l'île Saint-Martin entre Français et Hollandais. Elle fixe la zone attribuée à chacune des parties tout en instaurant une libre circulation des biens et des personnes sur l'ensemble de l'île. Une convention franco-hollandaise du 28 novembre 1839 a précisé l'application des accords de Concordia en ce qui concerne la chasse, la pêche, l'exploitation commune des salines et l'extradition des délinquants.

La partie française est devenue une **collectivité d'outre-mer**, au sens de l'article 74 de la Constitution du 4 octobre 1958, à la suite du **référendum du 7 décembre 2003** qui a détaché Saint-Martin de la Guadeloupe ⁽¹⁾ et dont les effets juridiques ont été fixés par deux lois du 21 février 2007 ⁽²⁾.

CARTE DE L'ÎLE DE SAINT-MARTIN ET DE SES INFRASTRUCTURES



Saint-Martin est désormais régie par les articles L.O. 6311-1 et suivants du code général des collectivités territoriales. La collectivité unique comprend un conseil territorial de vingt-trois membres élus pour cinq ans, qui constitue l'assemblée délibérante, un conseil exécutif de sept membres, qui est l'instance dirigeante chargée d'assurer le fonctionnement de la collectivité, ainsi qu'un conseil économique, social et culturel.

b. La répartition des compétences entre la collectivité et l'État

La collectivité unique de Saint-Martin exerce l'ensemble des **compétences dévolues aux communes, départements et régions** aux termes de l'article L.O. 6314-1 du code général des collectivités territoriales.

En outre, elle bénéficie d'une autonomie qui lui permet d'exercer **certaines compétences que le droit commun réserve à l'État**. L'article L.O. 6314-3 du code général des collectivités territoriales confère au conseil territorial le pouvoir de fixer les règles applicables dans le domaine fiscal, en

(1) Le « oui » l'a emporté avec 76,17 % des suffrages exprimés en dépit d'une participation inférieure à 45 % des inscrits.

(2) Loi organique n° 2007-223 et loi n° 2007-224 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer.

matière de transports routier et maritime, de voirie, d'accès au travail des étrangers, de tourisme, de création et d'organisation des services et établissements publics de la collectivité, ou encore d'énergie. Le 1^o du II donne également à la collectivité unique toute compétence en matière d'**urbanisme**, de construction, d'habitation et de logement.

c. La compétence urbanisme

Saint-Martin dispose d'un code de l'urbanisme propre approuvé par le conseil territorial en 2014 ⁽¹⁾ et entré en vigueur le 1^{er} mars 2015 ⁽²⁾. Ce document édicte les règles applicables sur le territoire en matière d'urbanisme (livre I^{er}), de politiques foncières (livre II) et d'aménagement urbain (livre III) ainsi que le régime applicable aux constructions, aménagements et démolitions (livre IV). Il comprend également des dispositions financières (livre V) et des dispositions relatives aux contentieux et aux sanctions (livre VI).

Le chapitre II du livre VI relatif aux sanctions pénales est cependant vide, la mention « en attente » apparaissant dans le document mis en ligne par la collectivité de Saint-Martin. En effet, **le droit pénal et la procédure pénale demeurent de la compétence de l'État**.

Cette situation n'a **aucune conséquence fâcheuse du point de vue juridique**. Depuis l'entrée en vigueur du code de l'urbanisme de Saint-Martin, il revient à la juridiction pénale territorialement compétente ⁽³⁾ d'engager des poursuites sur le fondement des dispositions pénales du code de l'urbanisme national en recherchant les articles équivalents du code de Saint-Martin. Toutefois, cette situation ne pouvait présenter un caractère durable : elle est d'une **piètre intelligibilité** pour les citoyens ; elle **complique inutilement la tâche** de l'administration et des magistrats.

En conséquence, le Gouvernement a fait le choix de **prendre par ordonnance les dispositions pénales spécifiquement applicables** à la violation du code de l'urbanisme de Saint-Martin.

B. LES DISPOSITIONS DE L'ORDONNANCE

L'ordonnance n° 2019-235 du 27 mars 2019 relative aux dispositions pénales et de procédure pénale du code de l'urbanisme de Saint-Martin, que ratifie **l'article unique du projet de loi**, complète le code de l'urbanisme de Saint-Martin en fixant les peines d'amende et d'emprisonnement encourues en cas d'infraction, en précisant la procédure applicable, en prévoyant les modalités d'interruption des travaux et les obligations de remise en état.

(1) *Délibération n° 22-1-2014 du 18 décembre 2014.*

(2) *Le code de l'urbanisme de Saint-Martin est consultable à l'adresse suivante : <http://www.com-saint-martin.fr/ressources/CU-St-Martin-apres-erratum.pdf>*

(3) *Il s'agit du tribunal correctionnel de Basse-Terre (Guadeloupe).*

Le texte est entré en vigueur dès sa publication au *Journal officiel* du 28 mars 2019 ⁽¹⁾. Comme le prévoit l'article 74-1 de la Constitution, il deviendrait caduc en l'absence de ratification par le Parlement dans un délai de dix-huit mois suivant cette publication, soit le **29 septembre 2020**.

Comme l'indique le rapport au Président de la République, l'ordonnance reprend presque sans changement les prescriptions pénales du code de l'urbanisme national, en cohérence avec le choix de la collectivité de conserver des dispositions de fond elles-mêmes très proches de celles du code national : les peines « *sont alignées sur celles de la métropole (peines d'amende, peines d'emprisonnement en cas de récidive)* » et, « *sur le modèle du code de l'urbanisme national, l'ordonnance prévoit qu'il peut être ordonné l'interruption de travaux, la démolition, la mise en conformité et la réaffectation des sols* ».

L'ordonnance du 27 mars 2019 complète le chapitre relatif aux dispositions pénales prévu à cet effet dans le code de l'urbanisme de Saint-Martin. Elle crée **cinq sections** relatives aux infractions et sanctions pénales (1), à la constatation des infractions (2), à l'interruption des travaux (3), aux parties civiles (4) et aux mesures de restitution (5).

1. Les infractions et sanctions pénales

La section 1 précise les sanctions prévues en répression de la violation des règles d'urbanisme. Elle comprend les articles L. 62-1 à L. 62-8, qui prévoient des incriminations et des quantum de peine identiques aux dispositions du code national de l'urbanisme ⁽²⁾.

L'article L. 62-1 punit d'une amende le manquement aux règles qui encadrent les permis de construire, d'aménager et de démolir. D'un minimum de 1 200 euros, son montant est calculé en fonction de la surface concernée par des travaux de construction ou de démolition, à hauteur de 6 000 euros par mètre carré. Pour toutes les infractions d'une autre nature, tel le changement sans autorisation d'affectation des locaux, elle peut atteindre un montant maximal de 300 000 euros. En cas de récidive, la peine est portée à six mois d'emprisonnement.

L'article L. 62-2 réprime d'une amende de 75 000 euros et d'une peine de trois mois d'emprisonnement le fait de continuer des travaux après la notification d'une décision judiciaire ou d'un arrêté en ordonnant l'interruption, ou en méconnaissance de la décision d'une juridiction administrative prononçant la suspension de l'autorisation d'urbanisme.

(1) Conformément à l'article 74-1 de la Constitution, le conseil territorial de Saint-Martin a été saisi pour avis du projet d'ordonnance le 18 février 2019.

(2) Les articles L. 62-1, L. 62-3 et L. 62-4 sont équivalents à l'article L. 480-4 ; l'article L. 62-2 à l'article L. 480-3 ; l'article L. 62-5 à l'article L. 480-4-1 ; l'article L. 62-6 à l'article L. 480-12 ; l'article L. 62-7 à l'article L. 610-2 ; l'article L. 62-8 à l'article L. 480-4-2.

L'article L. 62-3 applique les peines prévues à l'article L. 62-1 à trois autres catégories d'infractions commises en l'absence d'autorisation préalable :

– l'exécution de travaux ou d'utilisation du sol en méconnaissance du plan local d'urbanisme (PLU) ⁽¹⁾ ;

– en cas de coupes ou d'abattages d'arbres en infraction aux dispositions du code de l'urbanisme de Saint-Martin ;

– l'exécution de travaux ou d'utilisation des sols en méconnaissance des obligations imposées par les articles 11-5 à 11-9, 11-11 à 11-28 et 12-1 à 12-15 du code de l'urbanisme de Saint-Martin ⁽²⁾.

L'article L. 62-4 précise que les peines prévues aux articles précédents peuvent être appliquées aux utilisateurs du sol, aux bénéficiaires des travaux, aux architectes, aux entrepreneurs et à toute autre personne responsable des travaux.

L'article L. 62-5 soumet à des règles spécifiques les opérations de lotissement ⁽³⁾. La vente ou la location d'un terrain compris dans un lotissement sans y être autorisé est puni de 15 000 euros d'amende. En cas de contentieux, le tribunal peut, sous astreinte, ordonner au lotisseur la mise en conformité avec les prescriptions du permis dans un certain délai au terme duquel l'autorité compétente peut effectuer les travaux d'office.

L'article L. 62-6 punit l'entrave aux autorités habilitées à rechercher et constater des infractions prévues par le code de l'urbanisme de Saint-Martin de six mois d'emprisonnement et de 7 500 euros d'amende.

L'article L. 62-7 sanctionne d'un an d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende la révélation des informations à caractère secret dont disposent les personnes qui réalisent, pour la collectivité territoriale, les études nécessaires à l'élaboration du PLU.

L'article L. 62-8 soumet les personnes morales aux prescriptions des articles L. 62-1 à L. 62-6. Comme le prévoit le code pénal ⁽⁴⁾, l'amende encourue est portée au quintuple du montant applicable aux personnes physiques. En outre, des peines complémentaires peuvent être décidées : interdiction d'exercer une activité professionnelle ou sociale, placement sous surveillance judiciaire, exclusion des marchés publics, affichage ou diffusion de la décision de justice.

(1) Le plan local d'urbanisme est défini aux articles 13-1 et suivants du code de l'urbanisme de Saint-Martin. Il détermine les règles d'aménagement et d'utilisation des sols sur le territoire de la collectivité.

(2) Les articles 11-5 à 11-9 subordonnent certains programmes au respect de prescriptions spéciales lorsque les opérations présentent un risque en termes de sécurité et de salubrité publiques, d'environnement ou de préservation d'un site archéologique. Les articles 11-11 à 11-28 édictent des prescriptions à fin de protection des sites, des milieux naturels, des paysages et du littoral. Les articles 12-1 à 12-15 déterminent les règles applicables en l'absence de PLU.

(3) Division d'un terrain en vue d'y recevoir des constructions après la réalisation par le lotisseur des équipements collectifs.

(4) Article 131-8 du code pénal.

2. La constatation des infractions

La section 2 comprend trois articles L. 62-9 à L. 62-11 relatifs à la constatation des infractions. Ces dispositions correspondent aux articles L. 480-1 et L. 480-17 du code de l'urbanisme national.

L'article L. 62-9 habilite à constater par procès-verbal les infractions prévues à la section précédente :

– conformément au droit commun, les officiers et agents de police judiciaire ;

– les fonctionnaires et les agents assermentés de la collectivité de Saint-Martin ou de l'État commissionnés à cet effet par le président du conseil territorial ou par le ministre en charge de l'urbanisme ;

– pour les monuments historiques et les sites remarquables, les agents assermentés habilités par le ministre de la culture ;

– pour les espaces boisés, les agents assermentés de l'État en charge des forêts.

L'article L. 62-10 prescrit au président du conseil territorial et à l'autorité administrative de faire constater par procès-verbal les infractions prévues aux articles L. 62-1 et L. 62-3 dont ils prennent connaissance, et d'en adresser copie au parquet qui appréciera l'opportunité de poursuites.

L'article L. 62-11 encadre l'accès des fonctionnaires et agents habilités à constater les infractions :

– pour des établissements et locaux professionnels, l'accès suppose l'information du procureur de la République, qui peut s'y opposer. Il ne peut avoir lieu qu'entre 6 et 21 heures et, le cas échéant, aux horaires d'ouverture au public ;

– pour les domiciles, l'accès n'est autorisé qu'entre 6 heures et 21 heures avec l'assentiment écrit de l'occupant ou en présence d'un officier de police judiciaire agissant conformément au code de procédure pénale dans ses prescriptions relatives aux visites domiciliaires, perquisitions et saisies de pièces à conviction.

3. L'interruption des travaux

La section III comporte six articles L. 62-12 à L. 62-17. Ils transcrivent les dispositions de l'article L. 480-2 du code de l'urbanisme national quant aux conditions dans lesquelles des travaux peuvent être interrompus.

L'article L. 62-12 permet l'interruption des travaux soit sur réquisition du ministère public, soit par le juge d'instruction en cas d'ouverture d'une information judiciaire, soit par le tribunal correctionnel. Elle suppose l'audition

préalable du bénéficiaire des travaux ou, à défaut, sa convocation à comparaître dans les quarante-huit heures.

L'article L. 62-13 autorise le président du conseil territorial à ordonner l'interruption des travaux sur procès-verbal relevant une des infractions visées à l'article L. 62-1 ou une infraction aux obligations résultant du PLU, à condition que l'autorité judiciaire ne se soit pas encore prononcée. **L'article L. 62-14** l'autorise à agir de même et à prendre des mesures nécessaires à la sécurité des personnes et des biens lorsque des travaux sont réalisés en l'absence de permis de conduire ou de permis d'aménager. En cas d'abstention du président du conseil territorial, le représentant de l'État peut se substituer à lui.

L'article L. 62-15 précise que l'autorité judiciaire peut se prononcer à tout moment, d'office ou sur demande de l'administration ou du bénéficiaire des travaux, sur la mainlevée ou le maintien de l'interruption des travaux.

L'article L. 62-16 autorise le président du conseil territorial à prendre toute mesure coercitive pour assurer l'application immédiate de sa décision ou de celle de l'autorité judiciaire. Il peut notamment ordonner la saisie du matériel de chantier ou des matériaux de construction.

L'article L. 62-17 permet au représentant de l'État de prendre toute mesure prévue dans cette section lorsqu'il n'y aurait pas été pourvu par le président du conseil territorial, après mise en demeure de ce dernier.

4. Les personnes morales autorisées à se porter partie civile

La section 4 est composée de deux articles L. 62-18 et L. 62-19 qui correspondent aux deux derniers alinéas de l'article L. 480-1 du code de l'urbanisme national. Ils indiquent quelles personnes morales peuvent se porter partie civile à la suite d'une violation du code de l'urbanisme de Saint-Martin et, le cas échéant, solliciter l'ouverture d'une enquête auprès d'un juge d'instruction en cas de classement sans suite par le parquet ⁽¹⁾.

L'article L. 62-18 reconnaît cette faculté à la collectivité territoriale de Saint-Martin (à l'exception des violations de l'article L. 62-7 sur le secret professionnel).

L'article L. 62-19 reconnaît cette même faculté aux associations agréées de protection de l'environnement pour les mêmes infractions, à la condition de l'existence d'un préjudice environnemental.

5. Les mesures de restitution

La section 5 comporte cinq articles L. 62-20 à L. 62-24. Comme les articles L. 480-5 à L. 480-9 du code de l'urbanisme national, ils encadrent les

(1) *Articles 85 et suivants du code de procédure pénale.*

mécanismes de remise en état de lieux abîmés par des travaux réalisés irrégulièrement.

L'article L. 62-20 autorise le prononcé par le tribunal correctionnel d'une ordonnance de mise en conformité des lieux, de démolition des ouvrages ou de réaffectation du sol. Le tribunal peut décider que son jugement sera affiché ou publié dans des journaux locaux.

L'article L. 62-21 maintient l'application des dispositions de l'article précédent en cas d'extinction de l'action publique résultant du décès du prévenu, de la dissolution de la personne morale en cause ou d'une amnistie.

L'article L. 62-22 prévoit que le tribunal accorde au bénéficiaire des opérations irrégulières un délai pour l'exécution de l'ordre de démolition, de mise en conformité ou de réaffectation du sol. L'injonction peut être assortie d'une astreinte de 500 euros par jour de retard, montant dé plafonné si les travaux n'ont pas été exécutés un an après l'expiration du délai.

L'article L. 62-23 prévoit le recouvrement des astreintes par l'État et leur reversement aux communes concernées à concurrence des frais de recouvrement. Les compétences exercées en droit commun par les communes étant confiées aux termes de la loi organique à la collectivité de Saint-Martin ⁽¹⁾, c'est à celle-ci que bénéficieront les reversements.

L'article L. 62-24 prévoit enfin que, si les mesures ordonnées n'ont pas été achevées dans le délai imparti par le jugement, le président du conseil territorial ou le fonctionnaire compétent peut faire procéder d'office aux travaux nécessaires aux frais et risques du bénéficiaire des opérations irrégulières.

C. DES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

La commission des Lois du Sénat a adopté l'article unique du projet de loi de ratification **sans apporter de modification** à l'ordonnance du 27 mars 2019.

Le rapporteur, M. Jean-Pierre Sueur, a notamment souligné que « *la très grande proximité entre le texte de l'ordonnance et le code de l'urbanisme national ne [posait] pas de difficulté dans la mesure où le code de Saint-Martin est globalement très proche du code national. L'ordonnance est donc cohérente avec le contenu du code local* » ⁽²⁾. Il a également souligné combien l'exercice était contraint, « *le principe constitutionnel de nécessité des peines [laissant] peu de marges de manœuvre au législateur pour fixer des peines différentes entre la métropole et une collectivité d'outre-mer* ».

Le projet de loi n'a fait l'objet d'**aucun amendement en séance publique**.

(1) Article L.O. 6314-1 du code général des collectivités territoriales.

(2) Rapport n° 94 (2018-2019) fait au nom de la commission des Lois du Sénat, 30 octobre 2019.

D. UNE RATIFICATION APPROUVÉE PAR VOTRE COMMISSION

Conformément à l'avis du rapporteur, la commission des Lois a adopté l'article unique du projet de loi sans modification.

COMPTE RENDU DES DÉBATS

Lors de sa seconde réunion du mardi 4 février 2020, la Commission examine le projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2019-235 du 27 mars 2019 relative aux dispositions pénales et de procédure pénale du code de l'urbanisme de Saint-Martin (n° 2395) (M. Guillaume Vuilletet, rapporteur).

Lien vidéo :

http://videos.assemblee-nationale.fr/video.8685197_5e3999c424f24.commission-des-lois--missions-en-guyane--dispositions-penales-et-procedure-penale-du-code-de-l-urb-4-fevrier-2020

Mme la présidente Yaël Braun-Pivet. Notre ordre du jour appelle l'examen du projet de loi, adopté par le Sénat, ratifiant l'ordonnance du 27 mars 2019 relative aux dispositions pénales et de procédure pénale du code de l'urbanisme de Saint-Martin.

M. Guillaume Vuilletet, rapporteur. Le projet de loi que nous examinons a été soumis préalablement au conseil territorial de Saint-Martin le 18 février 2019. Cinq ans après l'adoption du code local de l'urbanisme, l'ordonnance le complète en prévoyant les sanctions pénales applicables en cas d'infraction, calquées sur les dispositions du code national. Elle encadre également les modalités de constatation des infractions et d'interruption des travaux ainsi que les obligations de remise en état dans certaines circonstances. Actuellement, les poursuites sont engagées sur la base des dispositions pénales nationales ; les juridictions doivent rechercher dans le code de Saint-Martin des dispositions voisines pour les faire correspondre. L'ordonnance doit permettre une meilleure lisibilité et une meilleure intelligibilité du droit.

Au-delà de cette consolidation juridique, l'enjeu est très fort pour ce territoire puisqu'il s'agit de contribuer à l'effectivité des règles d'urbanisme. L'une des caractéristiques de Saint-Martin est l'importance de l'habitat diffus et informel. En dépit des efforts des services de l'État et des autorités locales, les infractions en matière de construction sont fréquentes et d'autant plus préoccupantes que l'île, située dans l'arc antillais, est frappée chaque année par des épisodes cycloniques.

Chacun a en mémoire les conséquences de l'ouragan *Irma*, qui a fait onze victimes dans la nuit du 6 au 7 septembre 2017. Cet ouragan, le plus violent jamais enregistré dans la région, a mis en lumière la faiblesse des constructions, trop exposées et insuffisamment résistantes : 95 % du bâti a été endommagé. Nous nous devons de souligner la réactivité de l'État, qui a mobilisé 53 millions d'euros, hors dépenses de personnel, pour financer la reconstruction, le Fonds de solidarité de l'Union européenne rassemblant de son côté 46 millions d'euros. Á

ce jour, 74 % des logements sinistrés ont été réhabilités et tous doivent l'être d'ici août 2020. Cependant, de nombreux bâtiments, reconstruits avec des moyens de fortune, demeurent très vulnérables. L'ordonnance a doté les services de contrôle et l'autorité judiciaire des instruments juridiques adaptés à la répression des infractions pénales au code de l'urbanisme local. Étant donné le contexte, il est d'une absolue nécessité que le texte soit ratifié avant le 29 septembre prochain, date limite pour ce faire aux termes de l'article 74-1 de la Constitution.

Par ailleurs, la préfète déléguée a pris le 6 août dernier un arrêté portant application par anticipation de la révision du plan de prévention des risques naturels prévisibles (PPRN). À la suite de l'ouragan, l'État et la collectivité ont eu des divergences sur ce document. Je n'ai pas la prétention de les arbitrer, mais Mme Annick Girardin, ministre des outre-mer, devra nous indiquer à l'occasion de l'examen du texte en séance publique si les discordances ont pu être aplanies. Le PPRN doit être conforme à la réalité sociale, économique et culturelle du territoire tout en tenant compte de la rigueur qu'exigent les circonstances locales. Nous considérons tous que les règles doivent être bien définies et efficacement appliquées. Donnons-nous-en les moyens ; il en va de notre responsabilité collective.

Je souhaite donc, chers collègues, un vote de ce projet de loi en des termes identiques à ceux retenus par le Sénat.

Mme Élodie Jacquier-Laforge. Le rapporteur l'a rappelé : en 2017, l'ouragan *Irma* a fait de trop nombreuses victimes à Saint-Martin, causé de très graves dégâts matériels et endommagé 95 % du bâti. D'importants moyens ont été consacrés à la reconstruction et cet effort doit se poursuivre. Mais l'épisode a mis en lumière la fragilité de certains immeubles. Il est nécessaire de garantir le respect des règles d'urbanisme lors de la reconstruction pour mettre toutes les chances de notre côté et éviter qu'un tel drame ne se reproduise.

Le code de l'urbanisme dont la collectivité de Saint-Martin s'est dotée reprend largement les dispositions de droit commun. Il définit notamment les règles applicables en matière de plan local d'urbanisme (PLU), d'aménagement urbain ou de lotissement. Mais le droit pénal et la procédure pénale demeurent de la compétence de l'État : ce code ne prévoit donc aucune sanction en cas d'infraction aux règles qu'il édicte. Il importe que l'ordonnance soit ratifiée par le Parlement dans le délai de dix-huit mois qui évitera sa caducité.

Le groupe du Mouvement démocrate et apparentés est favorable à l'adoption conforme d'un texte qui enverra un signal politique bienvenu, en encourageant les services de l'État et la collectivité à appliquer avec vigueur les règles d'urbanisme et de construction sur l'île, dans l'intérêt des habitants et de leur sécurité.

M. Didier Paris. Les conséquences catastrophiques de l'ouragan *Irma*, cyclone tropical d'une ampleur exceptionnelle, sont bien connues : onze morts,

plus de cinquante blessés et 7 000 personnes obligées de trouver refuge en Guadeloupe, en Martinique ou en Europe.

Il fallait introduire dans le code local de l'urbanisme des dispositions pénales. C'est l'objet de l'ordonnance qui s'inspire des dispositions nationales. L'enjeu est majeur : l'État et la collectivité doivent avoir les moyens de leurs ambitions, qui sont de préserver les vies humaines et le bâti sur une île où, jusqu'à présent, l'habitat était diffus et l'urbanisme erratique, au péril de la sécurité des personnes et des biens. Alors que l'économie de Saint-Martin est presque uniquement axée sur le tourisme, quelque deux tiers des équipements touristiques ont été détruits. Ce projet de loi de ratification doit donc être adopté.

Le texte est évidemment technique, mais il a aussi un aspect politique puisqu'il vise à donner des moyens d'intervention aux autorités. Un PLU doit être défini en cohérence avec le PPRN, mais la synthèse entre le volet « protection » et le volet « tourisme » n'est pas encore complète. La préfète déléguée a été chargée de rendre ses conclusions à ce sujet au mois de mars prochain. Ces questions ne sont pas traitées dans l'ordonnance ; chacun sait toutefois qu'elles en seront un complément indispensable.

Au bénéfice de ces observations, le groupe La République en marche souhaite que la Commission adopte ce projet de loi de ratification.

M. Philippe Gosselin. Les dévastations consécutives à l'ouragan *Irma* ne sont pas dépourvues de lien avec le code de l'urbanisme dont la collectivité de Saint-Martin s'est dotée en 2015 dans le cadre de l'autonomie découlant de l'article 74 de la Constitution. Il revient au législateur de compléter ce texte par des dispositions pénales pour mieux le faire appliquer. C'est chose faite : l'ordonnance permettra, chacun l'espère, de mettre un peu d'ordre là où il n'y en avait pas, et d'éviter que se reconstitue l'urbanisme désordonné dont l'île a été le théâtre dans le passé.

Le groupe Les Républicains votera en faveur du projet de loi de ratification. Cependant, lors de l'examen en séance publique, il rappellera à la ministre des outre-mer que les recommandations formulées par le Sénat ne doivent pas rester lettre morte, qu'il s'agisse de l'adoption d'un PLU en cohérence avec les prescriptions d'un PPRN révisé ou de la résolution du différend territorial qui oppose les parties française et néerlandaise de l'île.

Mme George Pau-Langevin. Le groupe Socialistes et apparentés n'a pas d'objection à l'adoption de ce projet de loi. Ce texte rappelle cependant aux partisans de la création d'un statut particulier à chaque territoire d'outre-mer, dont nous sommes, que le passage à un droit spécifique est souvent compliqué.

À Saint-Martin, le drame qu'a provoqué l'ouragan *Irma* conduit à rebâtir, mais nous souhaitons que des règles d'urbanisme strictes soient respectées pour éviter de nouvelles constructions anarchiques à la solidité incertaine. Nous devons donc continuer d'épauler cette collectivité pour lui permettre de se développer

correctement et dans le respect des règles élémentaires. Dans la Caraïbe, où le dérèglement climatique va aggraver les problèmes sismiques et cycloniques, les élus seraient bien inspirés de mesurer attentivement les dispositions qu'ils édictent en matière d'urbanisme.

M. Guillaume Vuilletet, rapporteur. Le fait que nous intervenions dans le cadre de l'article 74-1 de la Constitution montre que nous avons le souci de préserver la singularité de la collectivité concernée, mais aussi d'exercer dans les meilleurs délais les compétences relevant de l'État en ce qui concerne le droit pénal et la procédure pénale.

Mme la présidente Yaël Braun-Pivet. Aucun amendement n'ayant été déposé, je mets aux voix l'article unique du projet de loi.

La Commission adopte l'article unique sans modification.

Mme la présidente Yaël Braun-Pivet. Du fait de ce vote le projet de loi dans son ensemble est ainsi adopté par la Commission. Il sera examiné en séance le mardi 11 février prochain. Monsieur le rapporteur, nous vous remercions.

*

* *

En conséquence, la commission des Lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République vous demande d'adopter le projet de loi, adopté par le Sénat, ratifiant l'ordonnance n° 2019-235 du 27 mars 2019 relative aux dispositions pénales et de procédure pénale du code de l'urbanisme de Saint-Martin (n° 2395) dans le texte figurant dans le document annexé au présent rapport.