



# PRÉFET DE LA CORRÈZE

*Liberté*

*Égalité*

*Fraternité*

## Police de l'urbanisme

Direction départementale des territoires de la Corrèze  
Service Études et Stratégies Territoriales

# Préambule

- Définition : la police de l'urbanisme consiste à contrôler le respect des règles et des procédures d'urbanisme. Le/la maire, en sa qualité d'officier de police judiciaire, qui a ainsi connaissance d'une infraction est tenu(e) de dresser un procès-verbal.

3 points importants permettent de comprendre l'intervention des services de l'État (direction départementale des territoires, le tribunal judiciaire, le préfet ) en tant que « superviseurs » de la police de l'urbanisme :

- la police de l'urbanisme est une mission exercée par le/la maire en concertation avec les services de l'État ;
- même quand c'est le/la maire qui agit, *il/elle représente l'État* selon l'article 16 du code de procédure pénale ;
- en cas d'inaction, le préfet doit intervenir car la responsabilité de l'État est engagée selon l'article 40 de la procédure pénale.

# Objectifs

L'action de l'État et des collectivités territoriales doit tendre à assurer la cohérence entre :

- l'élaboration de la règle de droit, notamment dans le cadre des documents d'urbanisme ;
- l'application du droit des sols aux actes et autorisations individuelles ;
- et la sanction par la mise en œuvre des dispositions pénales du code de l'urbanisme.

# Sommaire

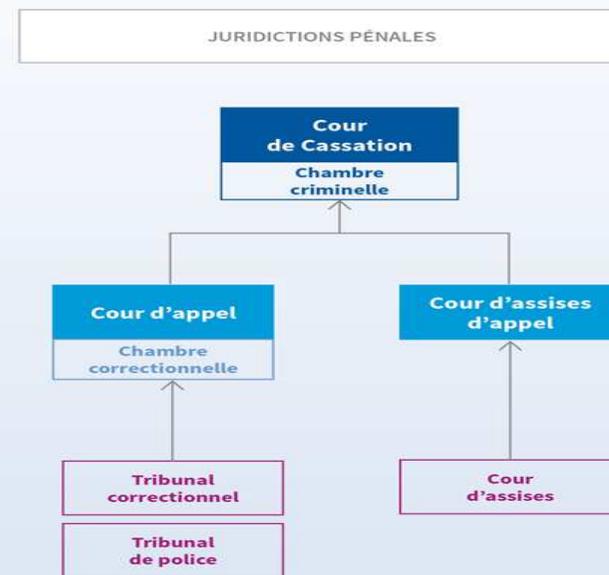
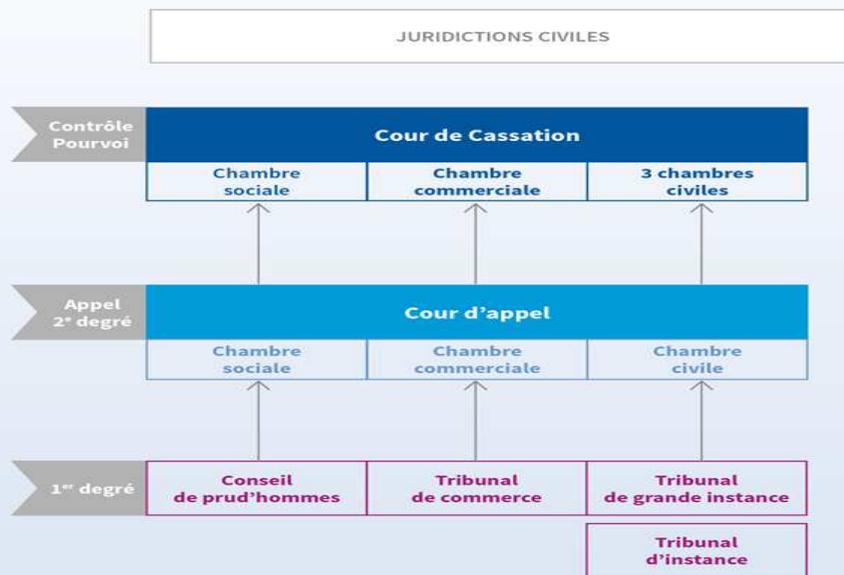
- 1 - Notions sur l'organisation juridictionnelle, l'infraction, la prescription de l'action publique et les personnes poursuivables
- 2 - Connaissance des principaux acteurs
- 3 – Procédure de constatation des infractions
- 4 - Recommandations pour l'action
- 5 - Les suites judiciaires et la procédure civile

# **1 – Notions sur l'organisation juridictionnelle, l'infraction, la prescription de l'action publique et les personnes poursuivantes**

# L'organisation juridictionnelle

Dans le cas de la police de l'urbanisme, le tribunal judiciaire est compétent car il s'agit de délits.

## Ordre judiciaire



# L'infraction (1/2)

- Le droit pénal est une branche du droit qui détermine les sanctions pénales applicables. C'est à partir de certains faits que l'on déterminera leur qualification pénale.
- Une infraction est un fait illicite, troublant l'ordre social et interdit par la loi ou le règlement ;
- Cela peut être une action ou une omission ;
- Imputable à son auteur elle conduit à l'application d'une sanction pénale ;
- Incrimination : c'est le texte spécial qui prévoit que la violation de la règle constitue une infraction et qui détermine le type de sanction.

# L'infraction (2/2)

Les éléments constitutifs de l'infraction sont au nombre de trois :

- Élément légal (art. 111-3 du code pénal) : nul ne peut être puni pour un crime ou pour un délit dont les éléments ne sont pas définis par la loi, ou pour une contravention par le règlement ;
- Élément matériel : le fait ou l'évènement constituant l'infraction par commission ou omission ;
- Élément moral : se déduit de l'intention de l'auteur. En matière d'urbanisme il est présumé.

# La prescription de l'action publique (1/2)

L'action publique est prescrite dans un délai différent selon la nature de l'infraction. Suite à la réforme du 27/02/2017 (loi n°2017-242) :

- un crime en 20 ans, qui concerne les infractions les plus graves (abus de biens sociaux...);
- un délit en 6 ans (par exemple la réalisation de travaux sans autorisation ou non conformes à l'autorisation obtenue);
- une contravention en 1 an.

La difficulté réside dans la détermination de la date à laquelle il convient de se placer pour le calcul de la prescription.

# La prescription de l'action publique (2/2)

- Infraction instantanée : infraction consommée en un trait de temps, le délai de prescription court à compter de la date d'accomplissement de l'acte litigieux (coupe et abattage d'arbres par exemple) ;
- Infraction continue : le délai ne court qu'à compter de la date à laquelle l'infraction est consommée (achèvement des travaux pour construction sans PC) ;
- Infraction successive : le délai court à compter du jour où l'état délictueux a pris fin (stationnement de caravanes).

# Les personnes poursuivables

Selon l'article L.480-4 du code de l'urbanisme, les peines prévues peuvent être prononcées contre :

- les utilisateurs du sol ;
- les bénéficiaires des travaux ;
- les architectes, entrepreneurs ou autres personnes responsables de l'exécution des travaux.

L'article L.480-4-2 du code de l'urbanisme précise que :

- les personnes morales peuvent être déclarées responsables dans les conditions prévues par l'article L.121-2 du code pénal.

## **2 – Connaissance des principaux acteurs**

# Les magistrats du parquet (1/2)

Le ministère public (procureur, substitut ...) est une partie au procès pénal et :

- défend les intérêts de la société ;
- reçoit plaintes et dénonciations ;
- apprécie l'opportunité des poursuites ;
- met en mouvement l'action publique ;
- dirige l'activité de la police judiciaire lors des enquêtes ;
- demande devant les tribunaux l'application d'une sanction ;
- veille à l'exécution des peines prononcées.

# Les magistrats du parquet (2/2)

Le procureur de la République (Art 39 et suivants du code de procédure pénale) a l'opportunité des poursuites et dispose de 3 possibilités d'actions :

- le classement sans suite (prescription, infraction non caractérisée, régularisation intervenue ...);
- le déclenchement de l'action publique ;
- la mise en œuvre d'une procédure alternative du style :
  - . rappel à la loi : l'auteur est convoqué devant le délégué du procureur qui lui rappelle la réglementation en vigueur ;
  - . composition pénale : une sanction est proposée. Si accord et exécution de la sanction, l'action publique est éteinte, à défaut la procédure normale est reprise ;
  - . médiation pénale : recherche d'une solution négociée entre les parties si une telle mesure permet d'assurer la réparation du dommage et de mettre fin au trouble ;
  - . comparution en reconnaissance préalable de culpabilité (Art 495-7 du code de procédure pénale).

# Les magistrats du siège

En urbanisme, essentiellement, la chambre du tribunal judiciaire prend le nom de tribunal correctionnel. Il connaît des délits (art.381 du code de procédure pénale).

Les délits sont des infractions punies d'une peine d'emprisonnement ou d'une peine d'amende supérieure ou égale à 3 750 €.

La compétence du tribunal correctionnel est déterminée en fonction du lieu d'infraction et le tribunal statue à juge unique (art. 398-1-7° du code de la procédure pénale).

Une particularité au regard du droit administratif : l'article 115 du code pénal : « les juridictions pénales sont compétentes pour interpréter les actes administratifs, réglementaires ou individuels et pour en apprécier la légalité lorsque de cet examen, dépend la solution du procès pénal qui leur est soumis».

# La police judiciaire (1/2)

Elle réalise :

- l'ensemble des opérations consistant à constater les infractions à la loi pénale, à en rassembler les preuves et à en rechercher les auteurs tant qu'une information n'est pas ouverte (article 14 du code de procédure pénale) ;
- Ce terme de police judiciaire désigne l'ensemble des fonctionnaires chargés d'accomplir les actes visés à l'article 14 précité sous l'autorité judiciaire.

# La police judiciaire (2/2)

Elle est exercée, sous la direction du procureur de la République, par les officiers, fonctionnaires et agents désignés (article 12 du code de procédure pénale)

Les catégories fonctionnelles :

- Officiers de police judiciaire (article 16 du code de procédure pénale) ;
- Agents de police judiciaire et adjoint (articles 20 et 21 du code de procédure pénale) ;
- Fonctionnaires et agents des administrations et services publics (articles 28 du code de procédure pénale) auxquels les lois spéciales attribuent certains pouvoirs de police judiciaire et qui exercent ces pouvoirs dans les conditions et limites prévues par la loi.

# Le/la maire et les adjoint(e)s

Ils sont officiers de police judiciaire : (Art. L2122-31 du code général des collectivités territoriales et 16 du code de procédure pénale) Ils agissent sous la direction du procureur et constatent les infractions par PV.

Ils sont autorité administrative : (Art. L2122-24 du code général des collectivités territoriales) ils doivent faire dresser PV, prendre selon les cas un arrêté interruptif de travaux et, si les conditions sont réunies, délivrer une autorisation en régularisation.

Dans le cadre des suites judiciaires d'un dossier : ils doivent émettre un avis (L.480-5 code de l'urbanisme), procéder à l'exécution du jugement et demander la démolition civile.

# Le/la préfet(e)

Il/elle doit faire dresser PV en se substituant au maire (supervision), prendre selon les cas un arrêté interruptif de travaux en se substituant également et, si les conditions sont réunies, délivrer une autorisation en régularisation (selon l'article L.2215-1 du code général des collectivités territoriales).

Dans le cadre des suites judiciaires, il/elle émet un avis (article L.480-5 code urbanisme) et peut se substituer pour l'exécution du jugement, recouvrer les astreintes et demander la démolition civile au titre de l'article L.562-5 du code de l'environnement (plan de prévention des risques naturels).

## **3 – Procédure de constatation des infractions**

# Les infractions (1/2)

Il est important de constater les infractions en matière d'urbanisme pour :

- assurer le respect de la règle de droit et des servitudes d'utilité publique (sites, monuments historiques ...);
- assurer la sécurité (zones à risques);
- assurer l'égalité des citoyens devant la Loi et les charges publiques;
- éviter le phénomène de contagion.

# Les infractions (2/2)

Les infractions reposent pour l'essentiel sur le non respect des règles de procédure et (ou) des règles de fond :

- L'infraction aux règles de procédure :

Elle est constituée si des travaux sont réalisés sans autorisation ou en méconnaissance de l'autorisation délivrée (par exemple l'exécution de travaux malgré un refus de permis).

- L'infraction aux règles de fond :

Il s'agit de la violation directe de la norme d'urbanisme (Article L.610-1 du code de l'urbanisme), (cas de l'exécution de travaux réalisés sans respecter le règlement du PLU).

# Le procès-verbal (1/3)

- Le PV est un acte de procédure pénale, qui n'a de valeur probante que s'il est régulier en la forme et que si son auteur a agi dans l'exercice de ses fonctions et a rapporté sur une matière de sa compétence ce qu'il a vu, entendu ou constaté personnellement (article 429 du code de procédure pénale).
- Le PV fait foi jusqu'à preuve contraire et doit être transmis sans délai au procureur de la République (article L.480-1 du code de l'urbanisme).

# Le procès-verbal (2/3)

Le PV permet de constater les faits, de matérialiser l'infraction et ainsi :

- de saisir le Parquet mettre en œuvre l'action publique ;
- d'interrompre la prescription de l'action publique ;
- de mettre en œuvre des mesures conservatoires (arrêté interruptif de travaux) ;
- de mettre en œuvre la police administrative ;
- de liquider les taxes et amendes fiscales ;

Par opposition, un signalement au titre de l'article 40 du code de procédure pénale n'interrompt pas la prescription.

Pour établir un PV, il est nécessaire de réaliser une analyse préalable du dossier (informations existantes, doutes à lever...).

Si un danger potentiel est avéré, les forces de l'ordre peuvent être sollicitées.

# Le procès-verbal (3/3)

Le PV est à rédiger dans les plus brefs délais et comprend :

- le visa des articles 28 et 431 du code de procédure pénale ainsi que les articles L.480-1 et R.480-3 du code de l'urbanisme ;
- les nom, prénom, qualité du ou des agents ayant procédé personnellement à la constatation ;
- la date, l'heure et le lieu du constat ;
- relate les faits (les personnes présentes, les constructions observées et leur localisation exacte...) avec précision ;
- le droit applicable ;
- les bénéficiaires des travaux et autres personnes à poursuivre (possibilité de faire des mentions) ;
- il est nécessaire de recueillir l'accord écrit du propriétaire si l'on doit faire les constatations depuis l'intérieur de sa propriété en raison du principe constitutionnel d'inviolabilité du domicile privé. A noter que cet accord écrit doit être remis en annexe du PV ;
- le PV doit être daté et signé par son ou ses auteurs compétent(s) pour être pris en compte par l'autorité judiciaire.

# Pour mémoire

Le procès-verbal doit comporter les mentions suivantes :

- identification des personnes présentes ;
- identité des personnes mises en cause ;
- identification de la zone concernée ;
- identification de la ou des propriétaire de la parcelle ;
- date d'installation, de début des travaux ;
- état d'avancement des travaux, surface approximative

Il peut comporter en annexes des photos, et doit comporter en annexe l'accord du propriétaire et des plans.

# L'arrêté interruptif des travaux

L'AIT se fonde sur une infraction à l'urbanisme (PV). L'article L.480-2 du code de l'urbanisme impose que l'infraction ait été constatée par PV avant de lancer la procédure de l'AIT.

La prise d'un arrêté interruptif des travaux permet :

- prévenir le préjudice causé à l'intérêt général ;
- éviter une condamnation à démolition ;

L'AIT intervient (conditions cumulatives) :

- si les travaux ne sont pas achevés ;
- si un procès verbal est dressé avant la prise de l'AIT ;
- si ces travaux constituent une infraction visée par l'article L.480-4 du code de l'urbanisme et visée par l'AIT ;
- si le juge pénal ne s'est pas encore prononcé.

L'AIT nécessite une procédure contradictoire préalable. Il est pris au nom de l'État, exécutoire sans délai et n'est pas transmis au préfet pour contrôle de légalité.

# La procédure contradictoire

La procédure contradictoire est préalable à l'AIT conformément aux dispositions de l'article L.122-1 du code des relations entre le public et l'administration.

Le mis en cause présente des observations écrites, éventuellement orales sur sa demande. Il peut se faire assister par un conseil.

# Autres actions après le PV

Les possibilités d'agir en attendant la procédure pénale sont :

- la mise en demeure suivie éventuellement d'une astreinte (L.481-1 et L.481-2 du code de l'urbanisme) ;
- la consignation selon l'article L.481-3 du code de l'urbanisme.

## **4 – Recommandations pour l'action**

# Recommandation n°1

- Vérifier que la situation est illégale et n'est pas affectée par la prescription de l'action publique, laquelle a pour conséquence d'ôter aux faits tout caractère délictueux.
- La preuve de cette prescription est à la charge du ministère Public.

Le point de départ de la prescription est fixé à l'achèvement des travaux (différence avec le tribunal administratif).

# Recommandation n°2 (1/4)

- veiller au respect du domicile. Dans certains cas le constat est impossible depuis le domaine public.
- domicile : tout lieu où une personne a le droit de se dire chez elle (construction commencée à être habitée, peu importe sa nature [caravane, tente ...])
- la protection du domicile s'étend aux dépendances étroites et immédiates, c'est à dire attenantes ou dans une même clôture. Un portail ouvert ne doit pas être franchi sans accord écrit des propriétaires.

# Recommandation n°2 (2/4)

- La violation du domicile peut entraîner la nullité de la procédure.
- Article 226-4 du code pénal : l'introduction ou le maintien dans le domicile d'autrui à l'aide de manœuvres, menaces, voies de fait ou contrainte, hors les cas où la loi le permet, est puni d'un an d'emprisonnement et de 15 000€ d'amende.
- Article 432-8 du code pénal : le fait par une personne dépositaire de l'autorité publique, agissant dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions, de s'introduire ou de tenter de s'introduire dans le domicile d'autrui contre le gré de celui-ci est puni d'une peine de 2 ans d'emprisonnement et de 30 000€ d'amende.

# Recommandation n°2 (3/4)

Si le constat n'est pas possible à partir de la voie publique, il faut :

- soit recueillir l'accord écrit de l'occupant avant de pénétrer ;
- soit faire le constat depuis le terrain voisin avec l'autorisation écrite de l'occupant.

Les propriétaires sont tenus d'autoriser l'accès à leur propriété aux personnes habilitées à procéder aux contrôles de conformité et à la constatation des infractions. L'entrave à ce droit d'accès constitue une infraction à la législation de l'urbanisme conformément aux articles L.461-1 à L.461-3 et L.480-12, L.480-1 et L.480-17 du code de l'urbanisme.

# Recommandation n°2 (4/4)

Selon l'article L.480-17 du code de l'urbanisme :

I – les officiers ou agents mentionnés à l'article L.480-1 recherchent et constatent les infractions prévues par le présent code en quelque lieu qu'elles soient commises.

« Toutefois, ils sont tenus d'informer le procureur de la République, qui peut s'y opposer, avant d'accéder aux établissements et locaux professionnels (entre 6 h et 21 h).

II – les domiciles et locaux comportant des parties à usage d'habitation ne peuvent être visités qu'entre 6 h et 21 h, avec l'assentiment de l'occupant ou, à défaut, en présence d'un OPJ, agissant conformément aux dispositions du CPP relatives aux visites domiciliaires. Cet assentiment doit faire l'objet d'une déclaration écrite de la main de l'intéressé. Si celui-ci ne sait pas écrire, il en est fait mention dans le PV, ainsi que de son assentiment.

# Recommandation n°3 (1/2)

L'article L.480-2 du code de l'urbanisme prévoit l'interruption des travaux :

- à la demande du procureur ;
- à la demande du maire (ou adjoint(e)) ou par défaut du préfet.

Il est possible pour le/la maire (ou adjoint(e)) de prendre toute mesure de coercition nécessaire pour assurer l'application immédiate de la décision judiciaire ou de son AIT : saisie, scellés.

# Recommandation n°3 (2/2)

La prise d'un arrêté interruptif de travaux est fait sur la base d'un PV de constatation, avec respect du principe du contradictoire, ou non selon le cas (si compétence liée [travaux sans PC] ou urgence avérée).

L'arrêté est notifié au contrevenant en RAR, envoi éventuellement doublé d'une remise sur site, avec copies aux procureur(e) et préfet(e).

Un nouveau constat peut être établi pour vérifier la situation : si la poursuite des travaux est signalée, un nouveau PV est établi pour cette nouvelle infraction (Art. L480-3 code de l'urbanisme).

# Recommandation n°4

En cas de construction ou d'aménagement sans autorisation ou en infraction, le montant de la Taxe d'Aménagement due est assorti d'une pénalité de 80 %. Dans le PV il faut estimer la surface totale des bâtiments achevés.

Si les travaux ne sont pas achevés, il faudra faire un nouveau constat.

Lors de la procédure contradictoire, préalable à l'AIT, le contrevenant apportera les éléments relatifs à la surface exacte (articles L.331-21 à 23 et L.331-43 du code de l'urbanisme).

# Recommandation n°5

- S'opposer aux raccordements définitifs aux réseaux, via l'article L.111-12 du code de l'urbanisme (mesure de police administrative), qui permet de refuser le branchement des constructions irrégulières aux réseaux d'électricité, eau, gaz ou téléphone.

Si le/la maire(ou l'adjoint(e)) a connaissance d'une situation irrégulière pérenne, peut être saisi le/la responsable du réseau pour s'opposer à tout raccordement définitif et renouveler le raccordement provisoire.

L'injonction est légale même s'il y a prescription de l'action publique (cour administrative d'appel de Paris 01PA00718 du 15/11/01).

# Recommandation n°6

Mettre en œuvre la procédure administrative (Art. L.481-1 et suivants du CU) :

- réalisation d'une procédure contradictoire ;
- arrêté de mise en demeure de régulariser (acte ou travaux) éventuellement sous astreinte ;
- consignation entre les mains d'un comptable public une somme équivalant au montant des travaux à réaliser.

Il s'agit de mesures destinées à renforcer l'application du droit de l'urbanisme, afin d'obtenir une régularisation rapide, sans attendre le jugement du tribunal correctionnel.

## **5 – les suites judiciaires**

# Les sanctions pénales

L'urbanisme connaît essentiellement de délits qui relèvent de la compétence du tribunal correctionnel.

Les articles suivants du code de l'urbanisme permettent de connaître les différentes sanctions s'appliquant :

- L.480-3 : la poursuite des travaux malgré un AIT : 75 000€ et 3 mois d'emprisonnement.
- L.480-4 : amende comprise entre 1 200 et un maximum à 6 000€ par m<sup>2</sup> de surface construite, démolie jusqu'à 300 000 € dans certains cas ;
- L.480-4-2 : amendes et peines spécifiques pour les personnes morales ;
- L.480-12 : en cas d'obstacle au droit de visite : 3 750€ et 1 mois d'emprisonnement ;
- Pour les infractions aux règles de fond :
  - L.610-1 : en cas d'infraction à un PLU les articles L.480-1 à 9 sont applicables.

# Les suites judiciaires

En cas de condamnation pour une infraction prévue aux articles L.610-1 et L.480-4 du code de l'urbanisme, le tribunal statue au vu des observations écrites ou orales du maire (ou adjoint(e)) ou du/de la fonctionnaire compétent(e) (article. L.480-5 du code de l'urbanisme) :

- soit sur la mise en conformité des lieux ou des ouvrages avec les règlements, l'autorisation ou la déclaration ;
- soit sur la démolition des ouvrages ou la réaffectation du sol en vue du rétablissement des lieux dans leur état antérieur.

Elle ne concerne que les bénéficiaires des travaux (possibilité d'une publication du jugement dans la presse et au fichier immobilier pour protéger les acquéreurs successifs).

# Les astreintes

Selon l'article L.480-7 du code de l'urbanisme, après un délai imparti par le juge au bénéficiaire pour se mettre en conformité une astreinte d'un montant de 5 à 500 € par jour est appliqué.

L'astreinte est recouvrée par l'État pour le compte de la commune.

Il est nécessaire de réaliser des constats successifs et d'engager la procédure dès que le jugement est définitif.

# L'exécution d'office du jugement

L'article L.480-9 du code de l'urbanisme dispose qu'au terme du délai fixé par le juge, si la décision n'est pas exécutée par le bénéficiaire des travaux, le/la maire (ou adjointe(e)) ou le/la fonctionnaire compétent(e) peut faire procéder d'office, aux frais et risques du contrevenant, à tous les travaux nécessaires à l'exécution du jugement définitif.

Deux procédures d'expulsion, selon les difficultés, sont possibles :

- devant le tribunal judiciaire au fond ;
- en référé devant le tribunal judiciaire pour obtenir l'expulsion des occupants qui s'opposent à l'exécution du jugement devenu définitif (article 835 du code de procédure civile pour trouble manifestement illicite).

# La procédure civile (1/3)

**Il s'agit d'une action complémentaire à la procédure pénale.**

L'article L.480-14 du code de l'urbanisme permet à la commune de saisir le tribunal de grande instance afin de faire ordonner la démolition ou la mise en conformité d'un ouvrage construit sans autorisation ou en méconnaissance d'une autorisation d'urbanisme.

L'introduction d'une action devant le juge civil nécessite obligatoirement d'être représenté par un avocat.

L'objectif de cette action civile est de faire reconnaître le préjudice subi et d'obtenir des dommages et intérêts.

L'action civile se prescrit dix ans à compter de l'achèvement des travaux. Le délai pour agir en justice est donc plus étendu qu'en matière pénale où la prescription est en principe de 6 ans à compter du jour où l'infraction a été commise.

# La procédure civile (1/3)

Il importe de procéder à une analyse rigoureuse de la situation au regard du régime des autorisations d'urbanisme ainsi que des dispositions du règlement du document d'urbanisme, afin que soit démontrée dans la requête l'impossibilité de régulariser les travaux par une autorisation d'urbanisme.

1 - Une action civile au fond si la construction est achevée et/ou ancienne : l'objectif de cette action civile est de permettre une démolition des constructions et aménagements illégaux au regard d'une autorisation d'urbanisme ou d'une règle d'urbanisme en vigueur. Le délai de prescription est de 10 ans. **Aucune autorisation de travaux ne peut être accordée sur une construction illégale, même si celle-ci a été construite il y a plus de 10 ans.**

# La procédure civile (1/3)

2 - Une action en référé si la construction est récente et/ou en cours d'édification :

En parallèle de la procédure pénale, il est possible d'agir en référé devant le juge civil.

Deux cas :

- Référé conservatoire : permet de faire stopper des travaux illégaux.  
Ce référé est une mesure complémentaire à l'AIT.
- Référé instruction : permet d'établir les faits nécessaires pour une action de démolition. Un huissier de justice peut constater les faits, pour appuyer les constats obligatoires de la commune.