



**PRÉFET  
DE LA CORRÈZE**

*Liberté  
Égalité  
Fraternité*

**Direction départementale des  
territoires**

**GUIDE SUR LA POLICE DE L'URBANISME**

**À L'USAGE DES ÉLU(E)S**

## PRÉFACE

Le maire est l'autorité de police de droit commun. Il dispose d'un pouvoir de police générale très large et de pouvoirs de polices spéciales sur le fondement de l'article L.2212-2 du code général des collectivités territoriales (déchets, sécurité publique, péril, insalubrité).

En tant que premier magistrat, le maire est tenu de traiter les situations irrégulières au regard des règles d'urbanisme. Son rôle est essentiel dans le processus de contrôle du respect des règles d'urbanisme et des poursuites judiciaires.

Dans ce domaine, les actes pris par le maire (ou le président de l'EPCI compétent) ou les adjoint(e)s dans le cadre des dispositions pénales du droit de l'urbanisme sont toujours accomplis au nom de l'État.

Ce « guide » vise à préciser le rôle du maire (et de ses adjoint(e)s) compétent en matière de police de l'urbanisme. Il précise les points les plus importants de la réglementation, afin d'accompagner de manière plus opérationnelle les élu(e)s face aux infractions d'urbanisme commises sur leur territoire.

Certaines parties du guide sont « opérationnelles » dans le cadre de la lutte contre la cabanisation que vous pouvez rencontrer sur vos communes (*parties et annexes dont les titres sont surlignés en jaune*). Une charte de mobilisation et de coordination dans le cadre de la prévention et la lutte contre cette cabanisation a également été signée le 29 novembre 2023 et est disponible sur le site internet des services de l'État en Corrèze au lien suivant :

<https://www.correze.gouv.fr/Action-de-l-Etat/Amenagement-du-territoire-construction-et-logement/Lutte-contre-la-cabanisation> )

La répression n'est pas une fin en soi, elle doit être associée à une politique d'information. Elle contribue à assurer l'égalité des citoyens devant la loi et en particulier devant les règles d'urbanisme.

La directrice



Marion Saadé

## SOMMAIRE

<b>I – L'intervention dès la connaissance d'une infraction</b>	pages
1 - Le rôle des acteurs de la police de l'urbanisme	4
2 - Les infractions d'urbanisme	6
3 - Les personnes pénalement responsables des infractions d'urbanisme	7
4 - Les délais pour agir	7
5 - La constatation des infractions	8
6 - Les responsabilités	9
7 - Les sanctions encourues	9
<b>II – L'action du maire ou de l'adjoint(e) au cours de la procédure</b>	
1 - Les possibilités de régularisation	11
2 - Les mesures conservatoires	11
3 - L'opposition aux raccordements aux réseaux	12
<b>III – L'intervention du maire ou de l'adjoint(e) pour la démolition ou la remise en conformité des lieux</b>	
1 - Les mesures de restitution	13
2 - Les actions civiles du maire pour la commune	13
<b>IV – Les impacts de la loi ÉLAN sur la procédure : le contrôle des constructions</b>	14
<b>V – La procédure civile</b>	16
<b>VI – Glossaire</b>	18
<b>VII – Annexes</b>	19

## I – L'INTERVENTION DÈS LA CONNAISSANCE D'UNE INFRACTION

Le présent document vient rappeler le rôle du maire ou de son adjoint(e) à la suite de la connaissance d'une infraction aux règles d'urbanisme.

L'article 16 du code de procédure pénale stipule que le maire et ses adjoints ont la qualité d'officier de police judiciaire et qu'ils détiennent de droit sans habilitation préalable.

Toutefois, ce n'est pas le/la seul(e) acteur(rice) dans la chaîne des poursuites puisqu'à côté de lui/d'elle interviennent :

- le procureur de la République qui mène les enquêtes et décide de l'opportunité des poursuites ;
- les services de la gendarmerie nationale, de la police nationale ou municipale qui participent à l'enquête selon leurs compétences ;
- le préfet de département qui dispose également de certains pouvoirs en tant qu'autorité administrative ;
- les services techniques de la commune ou de l'établissement public de coopération intercommunale.

Néanmoins, le maire est un acteur essentiel qui intervient dès la connaissance d'une infraction et durant la phase préalable à la saisine de la juridiction par le procureur de la République.

En application de l'article L.480-1-al.3 du code de l'urbanisme, *«Lorsque l'autorité administrative et, au cas où il est compétent pour délivrer les autorisations, le maire ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale compétent ont connaissance d'une infraction de la nature de celles que prévoient les articles L.480-4 et L.610-1, ils sont tenus d'en faire dresser procès-verbal. »*. Le maire agit au nom de l'État et engage la responsabilité de l'État (**Cour Administrative d'Appel de Bordeaux, 14/05/20011999, commune de Ducos, n° 9500BX01185**) .

### 1 – Le rôle des acteurs de la police de l'urbanisme

En matière de police de l'urbanisme, les infractions sont découvertes par :

- ◆ les élu(e)s ou leurs services techniques (ou services techniques de l'EPCI) en parcourant le territoire communal ;
- ◆ des signalements ou dénonciations par un tiers, le plus souvent habitant(e) de la commune ou y exerçant une activité ;
- ◆ des contrôles opérés après délivrance d'une autorisation d'occupation du droit des sols.
- **Le maire :**

#### **Il/elle est officier de police judiciaire (OPJ) :**

À ce titre, il/elle participe à la répression des infractions commises sur le territoire de sa commune.

En application de l'article 16 du code de procédure pénale, sous la direction du procureur de la République, il/elle a le pouvoir de constater les infractions à la loi pénale, à en rassembler les preuves et à en rechercher les auteurs. Il/elle intervient ainsi en matière de crime ou de délit flagrant, ou encore en matière d'enquête préliminaire.

### **Il/elle est une autorité relevant de l'article 40 du code de procédure pénale (CPP) :**

Au terme de l'article 40 du code de procédure pénale, toute autorité constituée, tout officier public ou fonctionnaire qui, dans l'exercice de ses fonctions, acquiert la connaissance d'un crime ou d'un délit est tenu d'en donner connaissance sans délai au procureur de la République et de transmettre à ce magistrat tous les renseignements, procès-verbaux et actes qui y sont relatifs.

Le droit pénal de l'urbanisme caractérise les infractions comme relevant de la catégorie des délits.

### **Il/elle est l'autorité compétente en matière d'urbanisme :**

En matière d'urbanisme, l'article L.480-1 du code de l'urbanisme précise que lorsque l'autorité administrative, compétente dans la délivrance des autorisations a connaissance d'une infraction de la nature de celles que prévoient les articles L.610-1 et L.480-4, elle est tenue d'en faire dresser procès-verbal. Une copie du procès-verbal constatant l'infraction doit être transmise sans délai au ministère public.

#### ➤ **Le préfet :**

Dès la connaissance d'une infraction, il/elle fait dresser un procès-verbal par la collectivité ou en cas de carence du maire, par les services de l'État sans délai, lequel est ensuite transmis au procureur de la République. La carence se définit par trois conditions de forme : l'inaction du maire ET le caractère indispensable de la mesure ET un péril grave et caractérisé.

Si les travaux sont poursuivis et en cas d'inertie du maire, il/elle prend un arrêté interruptif de travaux avec obligatoirement la procédure du contradictoire s'il/elle n'est pas en compétence liée (L.480-2 du CU).

En effet, la police de l'urbanisme est une mission exercée par le maire en concertation avec les services de l'État. Même quand c'est le maire qui agit, il représente l'État.

**Et, en cas d'inaction, le préfet doit intervenir car la responsabilité de l'État est engagée.**

Si la réglementation l'autorise, il/elle permet la régularisation de l'infraction en délivrant une autorisation au nom de l'État en tant qu'autorité hiérarchique.

En tant qu'autorité compétente (L.480-5 du CU), il/elle émet un avis sur une éventuelle mesure de restitution.

Si un jugement prononce une mesure de restitution dans un délai et sous astreinte, en cas d'inertie du contrevenant et dès lors que le jugement est devenu définitif, il/elle exécute la procédure des astreintes prévue à l'article L.480-7 du CU.

#### ➤ **Le procureur de la République :**

Il/elle défend les intérêts de la société et à ce titre, il/elle reçoit les plaintes et les dénonciations et met en mouvement l'action publique.

Il/elle dirige l'activité de la police judiciaire et veille à l'exécution des peines prononcées par les juridictions répressives.

En application des articles 39, 40 et 41 du CPP :

- il/elle décide du classement sans suite des affaires dont il/elle a connaissance ;
- il/elle peut proposer un rappel à la loi, une mesure de composition pénale ou de médiation pénale ;
- il/elle peut également organiser la comparution sur reconnaissance de culpabilité ;
- il/elle peut demander l'ouverture d'une information ;
- il/elle peut saisir la juridiction répressive compétente (tribunal correctionnel, tribunal de police...) pour demander par ses réquisitions, la condamnation de l'auteur de l'infraction à une sanction à titre principal, voire en matière d'urbanisme à la condamnation du bénéficiaire à une mesure de restitution à titre de peine complémentaire.

### ➤ **La gendarmerie nationale, la police nationale et la police municipale**

Les officiers et agents de police judiciaire de la gendarmerie nationale ou de la police nationale interviennent soit sur initiative dans le cadre d'enquête de flagrant délit ou en enquête préliminaire, soit sur instruction directe du parquet (article 12 à 20 du CPP).

Les officiers de police judiciaire peuvent par ailleurs intervenir sur commission rogatoire sur sollicitation d'un juge d'instruction (article 18 du CPP).

En matière d'urbanisme, ils suivent les instructions du procureur et procèdent aux auditions et vérifications nécessaires.

Les agents de la police municipale, agents de police judiciaire adjoints, peuvent constater les infractions aux règles d'urbanisme. Leurs rapports sont transmis au procureur de la République par l'intermédiaire du maire (ou de son adjoint(e)) ou d'un officier de police judiciaire de la gendarmerie ou de la police nationale.

En tant que de besoin, ces agents contribuent à l'évolution des affaires notamment pour établir de nouveaux constats afin de pouvoir exécuter les jugements et la liquidation des astreintes.

### ➤ **La direction départementale des territoires**

La DDT par l'intermédiaire de sa responsable de la police de l'urbanisme peut, sur demande dans les communes régies par le règlement national d'urbanisme (RNU) ou sur initiative en fonction de la connaissance d'une affaire, conseiller les élu(e)s sur les dispositions à mettre en œuvre.

Quand l'instruction des autorisations d'urbanisme n'incombent pas à l'État, ce sont les services techniques compétents et les agents assermentés de ces services qui sont amenés à conseiller.

## **2 - Les infractions d'urbanisme**

On distingue différentes infractions au titre du code de l'urbanisme.

#### ◆ **Les infractions aux règles de procédure** sont des atteintes aux règles fixées au niveau national.

Il s'agit le plus souvent de la réalisation de travaux sans autorisation (défaut de permis de construire ou de déclaration préalable...) ou en contradiction avec l'autorisation accordée ou refusée (par exemple, l'exécution de travaux malgré un refus de permis de construire).

#### ◆ **Les infractions aux règles de fond** sont des dispositions juridiques qui édictent une norme ou obligent l'autorité administrative à prononcer un refus ou une prescription.

Elles concernent les atteintes aux règles qui sont répertoriées par les dispositions de l'article L.610-1 du code de l'urbanisme.

- Il peut s'agir d'atteintes aux règles nationales (ex : atteintes au RNU...) ou d'atteintes aux règles locales (plans locaux d'urbanisme, cartes communales). Ces infractions portent sur la constructibilité et la destination des terrains, les caractéristiques des constructions (hauteur, implantation, aspect extérieur...) ou leur volume.
- Il peut s'agir d'une infraction aux monuments inscrits ou classés (code du patrimoine), aux sites patrimoniaux remarquables, ou également d'une infraction aux règles d'un plan de prévention des risques.

Les violations aux règles de fond sont généralement plus difficiles à régulariser que les violations aux règles de procédure.

#### ◆ **Les infractions aux règles relatives au droit d'accès**

Le code de l'urbanisme prévoit que les propriétaires privés sont tenus d'autoriser l'accès à leur propriété aux personnes habilitées à procéder aux contrôles de conformité (visites de récolement) ou à procéder à la constatation des infractions. L'entrave à ce droit d'accès constitue une infraction à la législation de l'urbanisme.

Il s'agit de :

- l'obstacle aux fonctions d'une autorité, d'un fonctionnaire ou d'un agent administratif habilité à exercer des missions de contrôle administratif de la conformité des constructions, des aménagements, des installations et travaux (L.480-12, L.461-1, L.461-2 et L.461-3 du CU) ;
- l'obstacle aux fonctions d'une autorité, d'un fonctionnaire ou d'un agent administratif habilité à exercer des missions de recherche et de constatation des infractions prévues par le code de l'urbanisme (L.480-12 ; L.480-1 ; L.480-17 du CU).

Les atteintes aux règles de procédure ou de fond ne se recoupent pas nécessairement. Il peut y avoir une infraction à une règle de procédure sans violation de la règle de fond et inversement.

### **3 - Les personnes pénalement responsables des infractions d'urbanisme**

L'article L.480-4 du CU précise que les peines encourues pour les infractions au droit de l'urbanisme sont prononcées contre « les utilisateurs du sol, les bénéficiaires des travaux, les architectes, les entrepreneurs ou autres personnes responsables desdits travaux ».

#### **◆ Les personnes physiques : utilisateurs ou bénéficiaires des travaux irrégulièrement érigés.**

Les personnes physiques responsables sont généralement les propriétaires de l'ouvrage qui vont bénéficier directement ou indirectement d'une construction non conforme aux règles d'urbanisme.

Le locataire qui bénéficie de travaux irrégulièrement réalisés par le propriétaire peut aussi être impliqué dès lors qu'il en avait connaissance.

#### **◆ Les personnes morales, bénéficiaires des travaux irréguliers :**

Les personnes morales sont des structures de groupements d'individus ayant un intérêt commun (sociétés ou associations). Il peut s'agir aussi de personnes publiques à l'exception de l'État.

La personne morale peut être responsable des infractions pénales conformément à l'article 121-2 du code de procédure pénale, sous condition que l'infraction ait été réalisée par un organe ou un représentant de la société, agissant au nom et pour le compte de la société.

La responsabilité pénale des personnes morales n'empêche pas de poursuivre en même temps son dirigeant en tant que personne physique.

#### **◆ Les responsables de l'exécution des travaux, les constructeurs et les différents intervenants à la construction.**

Concernant les professionnels de la construction (architectes, maîtres d'œuvre, entrepreneurs), ils engagent leurs responsabilités lorsqu'ils accomplissent des actes contraires à la réglementation.

### **4 - Les délais pour agir**

Le maire ou l'adjoint(e) qui a connaissance d'une infraction doit intervenir dans les plus brefs délais afin de faire cesser cette infraction.

La méconnaissance de l'obligation de constater rapidement l'infraction constitue une faute de nature à engager la responsabilité de l'administration (conseil d'état 10 juillet 2006, n° 267943).

Il/elle est dans une situation de compétence liée, même si l'infraction paraît susceptible d'être régularisée afin d'éviter la prescription de l'action publique.

### **La prescription pour l'action publique**

Comme l'indique l'article L.480-1 du code de l'urbanisme, le maire doit constater l'infraction ou bien signaler celle-ci au service compétent pour faire dresser un procès-verbal dans les meilleurs délais, afin de permettre la poursuite des auteurs par le procureur de la République, avant le terme du délai de

prescription.

La plupart des infractions en urbanisme constituent des délits pour lesquels le délai de prescription de l'action publique est de **six ans**.

Ce délai de six ans court en fonction du mode d'exécution des infractions :

- ◆ **L'infraction instantanée** (obstacle au droit de visite, coupes et abattages d'arbres) : le délai court dès la réalisation de l'infraction en un instant.
- ◆ **L'infraction continue** (ex : construction) : le délit se perpétue durant toute la durée des travaux jusqu'à leur achèvement. L'achèvement des travaux s'entend lorsque l'immeuble est en état d'être affecté à l'usage auquel il est destiné (Cassation, Criminelle, 27 mai 2014, n° 13-80574).
- ◆ **L'infraction successive** (ex : stationnement illicite de caravane, l'inexécution par un lotisseur des travaux prescrits) : le délit se perpétue par un renouvellement constant de la volonté coupable de l'auteur. La prescription de l'action publique débute à partir du jour où la situation délictueuse a pris fin (Cassation, Criminelle 21 septembre 1993, n° 92-83.633).

Selon une réponse ministérielle (JOAN n° 1363 du 15/05/1989), les maires sont dispensés de dresser procès-verbal pour les infractions couvertes par ce délai de prescription. Toutefois, en cas de doute sur la prescription, un procès-verbal doit être établi par le maire, le procureur ou le tribunal appréciant si l'infraction était ou non prescrite.

Lorsque le procès-verbal de constat est valablement dressé, cela a pour conséquence d'interrompre le délai de prescription de l'action publique. La date de clôture du procès-verbal fait courir un nouveau délai de prescription de 6 ans.

## 5 – La constatation des infractions

En application du premier alinéa de l'article L.480-1 du code de l'urbanisme, les infractions sont constatées par procès-verbal par les autorités suivantes :

- par le maire ou un(e) adjoint(e), en qualité d'officier de police judiciaire (cf article 16 du code de procédure pénale) ;
- par un(e) agent(e) de la commune assermenté(e) et commissionné(e) à cet effet ;
- par un officier ou agent de police judiciaire de la gendarmerie nationale ou de la police nationale ;
- par les agents commissionnés par le ministre chargé des monuments historiques et des sites dans certains cas.

Les procès-verbaux dressés par les agents cités ci-dessous à l'article L.480-1 du code de l'urbanisme font foi jusqu'à preuve contraire (conseil d'état de Paris, 15 janvier 2004 - n° 2004-237957), la preuve contraire doit être rapportée par écrit ou par témoignage (cf les articles 431 et 537 du code de procédure pénale).

L'obligation de l'article L.480-1 du code de l'urbanisme s'impose, dans la pratique, à l'autorité qui est la plus à même de détecter les infractions aux règles de fond et de forme en matière d'urbanisme. Le maire ou adjoint(e), en tant qu'autorité délivrant les autorisations d'urbanisme, doit faire preuve d'une vigilance particulière en ce domaine.

Dès que le maire ou les services municipaux constat(ent) une infraction, il(s) doit/doivent être en mesure de dresser ou faire dresser un procès-verbal, ou à défaut un rapport, et le transmettre sans délai au procureur de la République.

Selon l'article 16 du code de procédure pénale, les maires et leurs adjoint(e)s ont la qualité d'officiers de police judiciaire et sont donc habilités à dresser un procès-verbal au titre du CU.

Selon l'article R.480-3 du code de l'urbanisme, les fonctionnaires et autres agents spécialement commissionnés sont assermentés et exercent leurs fonctions dans les conditions fixées aux articles R.610-1 à R.610-3 du code de l'urbanisme.

Le procès-verbal est le premier acte de la procédure pénale et sert de fondement à l'arrêté interruptif de travaux.

L'article 429 du code de procédure pénale dispose que le procès-verbal n'est valable que :

- s'il est régulier en la forme ;
- si son auteur a agi dans l'exercice de ses fonctions ;
- si son auteur ne rapporte que ce qu'il a vu, entendu ou constaté personnellement.

## 6 - Les responsabilités

Les actes pris dans le cadre des dispositions pénales du droit répressif de l'urbanisme sont toujours accomplis par le maire au nom de l'État, quelle que soit la compétence de la commune en matière d'urbanisme.

La connaissance du délit oblige l'administration à dresser un procès-verbal (art L.480-1 al 3 du code de l'urbanisme).

En conséquence, les fautes éventuellement commises par un maire dans l'accomplissement de cette mission ne sont pas susceptibles d'engager la responsabilité de la commune mais celle de l'État. Cette responsabilité de l'État peut être recherchée en cas de carence de l'autorité, l'administration ne disposant pas d'un pouvoir discrétionnaire (conseil d'état 10 juillet 2006 n° 267943).

## 7 - Les sanctions encourues

### La sanction initiale

En application de l'article L.480-4 du code de l'urbanisme, **le fait d'exécuter des travaux** mentionnés aux articles L.421-1 à L.421-5 en méconnaissance des obligations et des règlements pris, ou en méconnaissance des prescriptions imposées, **est puni d'une amende comprise entre 1 200 € et un montant qui ne peut excéder, soit dans le cas de construction d'une surface de plancher, une somme de 6 097 € le m<sup>2</sup> de surface construite, démolie ou rendue inutilisable au sens de l'article L.430-2, soit dans les autres cas, un montant de 300 000 €.**

En cas de récidive, outre la peine d'amende ainsi définie, un emprisonnement de six mois peut être prononcé.

#### ◆ Les personnes physiques

Les peines prévues contre les personnes physiques peuvent être prononcées contre les utilisateurs du sol, les bénéficiaires des travaux, les architectes, les entrepreneurs ou les autres personnes responsables de l'exécution desdits travaux.

Ces peines sont également applicables en cas d'inexécution de tous travaux d'aménagement ou de démolition, imposés par les autorisations visées aux articles L.421-1 à L.421-5 du code de l'urbanisme.

En cas d'inobservation, par les bénéficiaires d'autorisations accordées pour une durée limitée ou à titre précaire, des délais sont impartis pour le rétablissement des lieux dans leur état antérieur ou la réaffectation du sol à son ancien usage.

Pour un lotissement, le fait de vendre ou louer des terrains, bâtis ou non, compris dans un lotissement sans avoir obtenu un permis d'aménager ou sans avoir respecté des obligations imposées par l'article L.442-3 du code de l'urbanisme (lotissement soumis à une déclaration préalable), est puni d'une amende de 15 000 €.

Le tribunal peut imposer un délai au lotisseur pour mettre les travaux en conformité sous peine d'une astreinte prononcée et exécutée dans les conditions prévues par les articles L. 480-7 et L. 480-8 du code de

l'urbanisme.

#### ◆ Les personnes morales

L'infraction doit avoir été commise pour le compte de la personne morale et par ses organes (cassation criminelle, 22 janvier 2013, n° 12-80022).

Les peines sont majorées dans les conditions prévues à l'article L.480-4-2 du code de l'urbanisme.

#### Les autres sanctions

- En cas de poursuites des travaux, malgré la prise d'un arrêté interruptif de travaux, les personnes visées à l'article L.480-4 du code de l'urbanisme encourent **une amende de 75 000 € et une peine de trois mois d'emprisonnement**. Ces peines sont également applicables en cas de continuation des travaux nonobstant la décision de la juridiction administrative prononçant la suspension ou le sursis à exécution de l'autorisation d'urbanisme.
- Quiconque aura mis obstacle au droit de visite prévu à l'article L.461-1 du code de l'urbanisme sera puni **d'une amende de 7 500 € et six mois d'emprisonnement**.
- La loi engagement et proximité n° 2019-1461 promulguée le 27 décembre 2019, dans son article 48 indique que la collectivité peut sanctionner les contrevenants à travers un mécanisme d'astreinte.
- Après une procédure contradictoire, le maire peut prendre un arrêté de mise en conformité assorti **d'une astreinte pouvant s'élever jusqu'à 500 € par jour de retard, plafonnée à 25 000 €**. Cette astreinte est au bénéfice de la commune.
- En cas de construction ou d'aménagement sans autorisation ou en infraction aux obligations résultant de l'autorisation de construire ou d'aménager, le montant de la taxe ou du complément de taxe dû est assorti d'une pénalité de 80 % du montant de la taxe dans les conditions prévues à l'article L.331-23 du code de l'urbanisme.  
Ces dispositions sont également applicables aux demandes d'autorisations modificatives générant un complément de taxation.

#### Les mesures de restitution

En application de l'article L.480-5 du code de l'urbanisme, des mesures de restitution peuvent être prononcées par le tribunal correctionnel, lequel statue sur ces mesures après avoir sollicité l'avis du maire ou du préfet.

Il s'agit de la démolition totale ou partielle de l'ouvrage en cause, la remise des lieux dans leur état antérieur, concernant notamment les travaux d'aménagement du sol, ou bien la mise en conformité des lieux ou des ouvrages avec les règlements, l'autorisation administrative délivrée antérieurement.

Les mesures de restitution ne sont pas des sanctions pénales, ce sont des mesures à caractère réel qui peuvent être exécutées durant 30 ans.

Conformément à l'article L.480-7 du code de l'urbanisme, le tribunal impartit un délai au bénéficiaire des travaux pour exécuter l'ordre de démolition ou de mise en conformité ou de réaffectation. Il peut assortir sa décision d'une astreinte de 500 € au plus par jour de retard.

Les astreintes sont liquidées et recouvrées par l'État pour le compte de la ou des communes en application de l'article L.480-8 du code de l'urbanisme.

Le juge dispose d'un pouvoir souverain d'appréciation (cassation criminelle 20 janvier 1981 n° 26-84).

## II – L’ACTION DU MAIRE OU DE SON ADJOINT(E) AU COURS DE LA PROCÉDURE

### 1 – Les possibilités de régularisation

Lorsque les travaux réalisés en infraction sont susceptibles d’être régularisés par la délivrance d’une autorisation, il peut être utile d’informer la personne de l’établissement d’un procès-verbal à son encontre et de lui conseiller de déposer une demande d’autorisation d’urbanisme.

Cette régularisation pourra intervenir à tout moment, le procureur de la République devra en être informé(e) dans les meilleurs délais, ce(tte) dernier(e) conservant l’opportunité des poursuites.

Une possibilité de régularisation dans un délai de 6 mois a été prévue par la loi pour l’évolution de logement, de l’aménagement et du numérique. En effet, l’article L.461-4 du code de l’urbanisme prévoit, à l’issue de la visite, que s’il est établi qu’une construction, un aménagement, une installation ou des travaux ont été réalisés sans autorisation ou en méconnaissance d’une autorisation, l’autorité compétente prévue à l’article L.422-1 à L. 422-3 du code de l’urbanisme ou ses délégués, peu(ven)t mettre en demeure le maître d’ouvrage, dans un délai qu’elle/ils détermine(nt) et qui ne peut excéder 6 mois, de déposer, selon le cas, une demande de permis ou une déclaration préalable

### 2 – Les mesures conservatoires

Parfois l’établissement d’un procès-verbal d’infraction au code de l’urbanisme s’avère insuffisant pour faire cesser l’infraction et mettre un terme à ses effets dommageables.

Cela peut être le cas si les travaux sont entrepris sans autorisation d’urbanisme, ou après le retrait de l’autorisation, ou non conformes à une autorisation délivrée.

Pour remédier à cette situation, en application de l’article L.480-2 du code de l’urbanisme, plusieurs autorités peuvent intervenir pour interrompre les travaux en cours, dont les autorités judiciaires ou les autorités administratives (maire et préfet).

#### L’arrêté interruptif de travaux

La prise d’un arrêté interruptif de travaux (AIT) permet soit de prévenir, même partiellement, le préjudice causé à l’intérêt général, soit d’éviter une condamnation à démolition, mesure de restitution délicate à mettre en œuvre.

L’AIT intervient :

- si les travaux ne sont pas achevés ;
- si un procès-verbal a été dressé ;
- si ces travaux constituent une infraction visée par l’article L.480-4 du code de l’urbanisme et visée par l’arrêté interruptif de travaux ;
- et si le juge pénal ne s’est pas encore prononcé.

La procédure à respecter pour dresser un arrêté interruptif de travaux dépend de la situation sur le terrain et de l’obligation, ou non, de respecter la procédure contradictoire.

#### ◆ La procédure contradictoire

Si la construction a été autorisée par un permis de construire mais n’est pas conforme à l’autorisation délivrée, le maire prend un arrêté interruptif de travaux après la mise en œuvre de la procédure contradictoire prévue aux articles L.121-1 à L.122-2 du code des relations entre le public et l’administration.

Dans ce cas, un courrier est adressé en recommandé avec accusé réception (RAR) pour inviter le contrevenant à formuler ses observations dans un délai raisonnable (10 jours par exemple).

#### ◆ Dérogation à la procédure contradictoire

Dans certaines situations, il peut être dérogé à l'obligation de procédure contradictoire :

- lorsque les travaux ne sont pas achevés et s'ils ont été effectués sans autorisation, l'autorité se trouve dans une situation de compétence liée et doit obligatoirement établir un arrêté interruptif de travaux. Dans cette hypothèse, l'absence de procédure contradictoire n'est pas une cause de nullité de la procédure (conseil état 6 février 2004, Masier, n° 256719).
- en cas d'urgence, notamment si les travaux en cours présentent un risque pour la sécurité des riverains.

Dans tous les cas, l'arrêté interruptif de travaux est établi sur la base d'un procès-verbal et doit être motivé (conseil état 13 février 1970, Société, n° 76539). Il sera adressé au mis en cause par lettre en recommandé avec accusé réception.

#### Les autres mesures conservatoires

L'article L.480-2 du code de l'urbanisme permet au maire de prendre toutes mesures de coercition nécessaires pour assurer l'application immédiate de la décision judiciaire ou de l'arrêté interruptif de travaux, en procédant notamment à la saisie des matériaux approvisionnés ou du matériel de chantier.

La saisie et, s'il y a lieu, l'apposition de scellés sont effectuées par l'un des agents visés à l'article L.480-1 du code de l'urbanisme. Pour cette opération, il est vivement recommandé de prendre contact auprès de la gendarmerie ou du procureur de la République.

### 3 – L'opposition aux raccordements aux réseaux

#### L'opposition aux raccordements définitifs

L'opposition aux raccordements est une mesure de police de l'urbanisme prévue à l'article L.111-12 du code de l'urbanisme.

Les bâtiments, locaux ou installations soumis à permis de construire, permis d'aménager ou déclaration préalable, qui ont été illégalement réalisés, ne peuvent pas être raccordés aux réseaux publics (cour administrative d'appel Paris 19 mars 2009 n° 07PA00251).

En application de l'article L.111-12 du code de l'urbanisme, lorsqu'une construction a été édifée ou transformée sans autorisation, le maire ou son adjoint(e) doit s'opposer à son raccordement définitif aux réseaux d'électricité, d'eau, de gaz ou de téléphone.

Il lui appartient d'être vigilant(e) et d'aviser les gestionnaires de réseaux des constructions en infraction pour lesquelles ils doivent refuser le raccordement. Cette information sera jointe au procès-verbal.

Il appartiendra ensuite à l'utilisateur qui conteste le refus de raccordement opposé par les concessionnaires des réseaux publics de saisir l'autorité judiciaire compétente.

#### Raccordement provisoire

En présence d'un raccordement provisoire, la situation doit être examinée au cas par cas. Celui-ci doit être justifié par le caractère lui-même provisoire des installations concernées (ex : compteur de chantier lié à la durée du chantier).

Le maire ou son adjoint(e) n'est pas compétent(e) pour poser à un raccordement provisoire, dès lors qu'il ne ressort pas des pièces du dossier que le pétitionnaire aurait la volonté de pérenniser la situation (cour administrative d'appel Bordeaux 28 décembre 2009 n° 09bx00357).

Le raccordement provisoire ne fait pas obstacle à un refus d'autorisation de branchement définitif. L'injonction du maire ou de son adjoint(e) aux concessionnaires peut être faite ou maintenue, même si l'infraction est prescrite ou classée sans suite par le parquet.

En outre, l'obtention d'un raccordement provisoire ne met pas à l'abri la personne, qui s'est rendue coupable d'une infraction au code de l'urbanisme, des poursuites pouvant être engagées selon les procédures de droit commun (Rep min n° 125742, JOAN Q 13 mars 2012 p 2305).

### III – L'INTERVENTION DU MAIRE POUR LA DÉMOLITION OU LA REMISE EN CONFORMITÉ DES LIEUX

#### 1 - Les mesures de restitution

L'article L.480-5 du code de l'urbanisme prévoit que les mesures de restitution peuvent être prononcées par le tribunal répressif, après demande d'avis du maire et/ou du préfet, dans un délai et sous astreintes.

En présence d'une infraction aux règles d'un document d'urbanisme, le maire ou l'adjoint(e) peut émettre un avis auprès des autorités judiciaires, sur la nécessité d'une mesure de restitution au regard de la gravité et des conséquences de l'infraction.

Dans l'hypothèse où l'infraction peut être régularisée, l'autorité administrative peut suggérer au juge de ne statuer qu'après avoir laissé à l'infractionniste un délai pour déposer une autorisation de régularisation, la juridiction pouvant alors ajourner le prononcé de la peine.

En application de l'article 32 du code de procédure pénale, le ministère public assure l'exécution des décisions de justice.

**Cependant en matière d'urbanisme, l'autorité administrative, qui n'est pas partie à l'instance pénale, a néanmoins la charge de s'assurer que les mesures de restitution prononcées auront bien été exécutées par la personne condamnée.**

L'exécution de la mesure de restitution (démolition, remise en état des lieux, réaffectation des sols...) prononcée par le juge répressif suppose une décision définitive (purgée de tous les recours possibles).

Les astreintes sont liquidées et recouvrées par l'État pour le compte de la ou des communes en application de l'article L.480-8 du code de l'urbanisme.

Le maire ou son adjoint(e) est chargé de l'exécution de la mesure de restitution (démolition, mise en conformité ou remise en état) aux frais et risques du bénéficiaire.

Toutefois, comme le prévoit l'article L.480-9 du code de l'urbanisme, le maire peut demander au préfet d'exécuter la mesure prononcée par le tribunal.

En cas de difficulté, en l'absence de tiers, le juge des référés peut être saisi pour faire cesser le trouble manifestement illicite du fait de l'inexécution de la décision du juge répressif par la personne condamnée. (Cour de Cassation, 3<sup>e</sup> chambre civile - Arrêt n° 93, 21 janvier 2014).

#### 2 - Les actions civiles du maire ou de l'adjoint(e) pour la commune

Le maire ou l'adjoint(e) peut intervenir soit à l'occasion du procès pénal en tant que partie civile pour la commune, soit à défaut d'une action pénale, par une action directe en démolition.

La commune peut se constituer partie civile par voie de citation directe devant la juridiction de jugement, ou par voie de plainte devant le juge d'instruction compétent, avec constitution de partie civile, selon la procédure de l'article 85 du code de procédure pénale. Cette plainte est transmise au parquet qui ouvre obligatoirement une information.

##### L'action durant le procès pénal

Lorsque l'action publique n'a pas encore été mise en mouvement par le parquet, le maire ou l'adjoint(e), habilité(e) par délibération du conseil municipal, peut exercer, au nom de la commune, les droits reconnus à la partie civile conformément aux articles L.610-1 et L.480-1 du code de l'urbanisme.

La constitution de partie civile a pour conséquence de mettre l'action publique en mouvement (article 1<sup>er</sup> du code de procédure pénale).

Durant l'audience, la commune peut se joindre à la procédure répressive engagée par le ministère public, par voie d'intervention orale ou écrite, jusqu'au réquisitoire du ministère public sur la peine.

### **L'action civile en démolition prévue à l'article L.480-14 du code de l'urbanisme**

Introduit par 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, l'article L.480-14 du code de l'urbanisme prévoyait que la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière de planification de l'urbanisme, pouvait saisir le tribunal de grande instance en vue de faire ordonner la démolition ou la mise en conformité d'un ouvrage construit sans autorisation, ou en méconnaissance de l'autorisation accordée, dans un secteur soumis à des risques naturels prévisibles.

Désormais, la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 ouvre cette action à la commune et à l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière de plan local d'urbanisme intercommunale, en vue de faire ordonner la démolition ou la mise en conformité d'un ouvrage édifié ou installé sans l'autorisation exigée par le livre IV du code de l'urbanisme, en méconnaissance de cette autorisation ou, **pour les aménagements, installations et travaux dispensés de toute formalité au titre du code de l'urbanisme, en violation de l'article L.421-8 dudit code.**

Cette action en responsabilité civile se prescrit par dix ans à compter de l'achèvement des travaux. Elle peut être mise en œuvre concurremment avec une procédure relevant des dispositions pénales de l'urbanisme et n'empêche pas de dresser un procès-verbal d'infraction. La collectivité territoriale est seule compétente pour user de la faculté prévue à l'article L 480-14 du code de l'urbanisme (pouvoir discrétionnaire).

## **IV – LES IMPACTS DE LA LOI ÉLAN SUR LA PROCÉDURE**

### **Le contrôle des constructions induite par la loi pour l'évolution de logement, de l'aménagement et du numérique au permis de construire.**

La loi pour l'évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ÉLAN) du 23 novembre 2018 comporte plusieurs dispositions dont certaines sont liées à la police de l'urbanisme.

En effet, son article 77 prévoit deux types de dispositions qui permettent d'encadrer le régime des visites des constructions, en cohérence avec l'article 8 de la convention européenne des droits de l'homme (CEDH).

#### **◆ Le droit de visite et de communication de documents**

Prévu à l'article L.461-1 du code de l'urbanisme, le droit de visite permet à l'administration de vérifier la conformité des travaux, en cours ou réalisés, en conformité avec les règles locales ou nationales qui s'imposent.

Le délai au cours duquel le droit de visite et de communication peut s'exercer est de 6 ans (délai de prescription de l'action pénale pour les délits).

La loi pour l'évolution du logement, de l'aménagement et du numérique élargit ce droit de visite aux «lieux accueillant ou susceptibles d'accueillir des constructions, aménagements, installations et travaux soumis aux dispositions du présent code».

L'article L.461-2 du code de l'urbanisme créé par cette loi, prévoit en outre que le droit de visite et de communication dans les lieux désignés, s'exerce entre 6 heures et 21 heures et, en dehors de ces heures, lorsque ces lieux sont ouverts au public.

Les domiciles et les locaux comportant des parties à usage d'habitation ne peuvent cependant être visités qu'en présence de leur occupant et avec leur assentiment.

En cas de difficulté, l'article L.461-3 du code de l'urbanisme, créé par cette loi, comporte des mesures spécifiques. En effet, lorsque l'accès à un domicile ou à un local comprenant des parties à usage d'habitation est refusé (ou personne absente), les visites peuvent être autorisées par ordonnance du juge des libertés et de la détention près le tribunal judiciaire compétent.

Sauf cas d'absence, l'ordonnance est notifiée sur place au moment de la visite à l'occupant des lieux ou à son représentant. À défaut, l'ordonnance est signifiée par voie d'huissier de justice.

La visite s'effectue sous l'autorité et le contrôle du juge des libertés et de la détention qui l'a autorisée. Celui-ci peut se rendre sur place ; il peut décider de la suspension ou de l'arrêt de la visite. La visite est effectuée en présence de l'occupant des lieux ou son représentant.

Si l'occupant ou son représentant est absent, l'ordonnance est notifiée après la visite par lettre recommandée avec demande d'avis de réception. La notification est réputée faite à la date de réception figurant sur l'avis. À défaut de réception, il est procédé à la signification de l'ordonnance par acte d'huissier de justice. Dans ce contexte, les agents chargés de la visite ne pourront y procéder qu'en présence de deux témoins qui ne seront pas placés sous leur autorité.

Un procès-verbal relatant les modalités de la visite et constatations est dressé sur-le-champ par les agents qui ont procédé à la visite. Il est signé par ces agents et par l'occupant des lieux ou, le cas échéant, son représentant et les témoins.

En cas de refus de signer, mention en est faite au procès-verbal. Une copie du PV est remise ou adressée par lettre en RAR à l'occupant des lieux ou à son représentant. Ce procès-verbal mentionne le délai et les voies de recours.

Il est possible d'interjeter appel contre l'ordonnance et de former un recours contre le déroulement des opérations de visite. Le délai d'appel est de 15 jours à compter de la remise du procès-verbal de visite (pourvoi en cassation possible).

◆ **En présence d'infractions, possibilité d'accorder un délai pour régulariser**

L'article L.461-4 du code de l'urbanisme prévoit, à l'issue de la visite, que s'il est établi qu'une construction, un aménagement, une installation ou des travaux ont été réalisés sans autorisation ou en méconnaissance d'une autorisation, l'autorité compétente prévue à l'article L.422-1 à L.422-3 du code de l'urbanisme ou ses délégués, peu(ven)t mettre en demeure le maître d'ouvrage, dans un délai, qu'elle/ils détermine(nt) et qui ne peut excéder six mois, de déposer, selon le cas, une demande de permis ou une déclaration préalable.

◆ **Aggravation de la peine en cas d'obstacle au droit de visite**

Le fait de faire obstacle aux fonctions exercées par les autorités, fonctionnaires et agents habilités à exercer les missions de contrôle administratif prévues ou de recherche et de constatation des infractions, est puni de six mois d'emprisonnement et de 7 500 € d'amende.

◆ **Les difficultés rencontrées lors de la constatation des infractions**

La loi pour l'évolution du logement, de l'aménagement et du numérique a créé un article L.480-17 du code de l'urbanisme apportant des précisions sur la conduite à tenir en cas de difficultés.

Les fonctionnaires et agents cités à l'article L.480-1 dudit code recherchent et constatent les infractions prévues en quelque lieu qu'elles soient commises.

Visite de locaux professionnels

Les fonctionnaires ou agents sont tenus d'informer le procureur de la République. Ils ne peuvent pénétrer dans ces lieux avant 6 heures et après 21 heures. En dehors de ces heures, ils y accèdent lorsque les locaux sont ouverts au public.

Visite des domiciles et locaux comportant des parties à usage d'habitation

Les fonctionnaires et agents habilités ne peuvent pénétrer avant 6 heures et jusqu'à 21 heures, avec l'assentiment de l'occupant. Cet assentiment doit faire l'objet d'une déclaration écrite de la main de l'intéressé. S'il ne sait pas écrire, il en est fait mention au procès-verbal, ainsi que de son assentiment.

À défaut d'avoir l'assentiment, ils ne peuvent effectuer la visite qu'en présence d'un officier de police judiciaire. Cet officier de police judiciaire agit conformément aux dispositions du code de procédure pénale relatives aux visites domiciliaires, perquisitions et saisies de pièces à conviction.

## V – PROCÉDURE CIVILE

En parallèle de l'action pénale, la commune peut se porter partie civile en ce qui concerne les faits constituant une infraction au code de l'urbanisme. L'objectif est de faire cesser le trouble manifestement illicite et d'obtenir des dommages et intérêts. Cette procédure est audiencée généralement en quelques mois.

### ◆ Les principales caractéristiques de la procédure civile

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

La première étape de la procédure consiste pour la commune à assigner le contrevenant à comparaître devant le tribunal pour répondre des faits qui lui sont reprochés (en l'espèce des travaux constituant un trouble manifestement illicite). L'avocat rédige alors une requête qui est déposée au greffe du tribunal judiciaire afin d'obtenir une date d'audience et signifiée au contrevenant par un huissier de justice.

Cette requête doit préciser l'objet de la demande et être étayée par des moyens de fait et de droit. C'est la raison pour laquelle il importe de transmettre à l'avocat des constats détaillés des faits (les moyens de faits), ainsi que les documents d'urbanisme communaux établissant les règles méconnues (les moyens de droit). Il peut également être utile d'établir une note expliquant en quoi les faits constituent une méconnaissance des règles d'urbanisme (notamment en cas de travaux réalisés malgré des refus de demandes d'autorisation d'urbanisme ou de travaux réalisés dans une zone bénéficiant d'une protection particulière) et pourquoi ils ne peuvent pas faire l'objet d'une régularisation administrative.

### ◆ Construction achevée et /ou ancienne :

L'article L.480-14 du CU stipule que « *la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière de plan local d'urbanisme peut saisir le tribunal judiciaire 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 livre, 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* ».

L'objectif de cette action civile en démolition propre à la commune est de permettre le rétablissement d'une situation regardée comme illicite au regard des dispositions du document local d'urbanisme.

L'article L.480-14 du code de l'urbanisme vise explicitement les travaux soumis par leur nature et leurs dimensions au régime d'autorisation prévu par le code de l'urbanisme (permis de construire, de démolir et d'aménager, déclaration préalable de travaux), mais également ceux qui échappent à ce régime du fait de leurs dimensions réduites mais qui seraient strictement prohibés par la réglementation locale (exemple : un exhaussement du sol ne répondant pas aux critères cumulatifs de hauteur et de superficie au-delà desquels il est soumis au régime de la déclaration préalable).

En outre, l'action civile se prescrivant en dix ans à compter de l'achèvement des travaux, elle confère un délai pour agir en justice plus étendue qu'en matière pénale où la prescription est de 6 ans à compter du jour où l'infraction a été commise.

### ◆ Construction récente et/ou en cours :

Parallèlement au déclenchement de la procédure pénale et afin d'obtenir un jugement dans des délais courts, le maire peut aussi envisager d'agir en référé devant le juge civil.

Le référé est une procédure contradictoire qui aboutit au prononcé d'une décision provisoire. Il s'agit d'une procédure rapide qui se déroule devant un juge unique.

Deux types de référés peuvent être mobilisés face à des constructions illégales :

- le référé conservatoire permet de faire stopper des travaux illégaux.  
Il constitue une mesure complémentaire à la prise d'arrêté interruptif de travaux (AIT) permettant de cristalliser la situation dans l'attente d'un jugement de fond.
  
- le référé instruction permet d'établir les faits nécessaires pour une action de démolition.  
Lorsque la commune souhaite intenter une action en démolition devant le juge civil, mais que les faits ne peuvent être établis avec une précision suffisante depuis la voie publique ou qu'ils nécessitent l'intervention d'un expert en raison de leur trop grande technicité, il peut être judicieux d'introduire un référé-instruction préalablement ou concomitamment à cette action en démolition.  
Le référé-instruction (prévu à l'article 145 du code de procédure civile) permet de demander au juge de prendre toute mesure permettant d'établir la preuve des faits dont pourrait dépendre la solution au litige.  
De même, le maire peut voir la véracité de ses constatations être contestées par la partie adverse.  
L'introduction d'une requête-instruction sollicitant du juge civil la désignation d'un huissier de justice chargé de constater l'infraction permet de faire face à cette difficulté en venant doubler les constatations du maire, lesquelles demeurent indispensables.

## **VI – Glossaire**

AIT : arrêté interruptif de travaux

EPCI : établissement public de coopération intercommunale

CPP : code de procédure pénale

CU : code de l'urbanisme

NATINF : nature des infractions

OPJ : officier de police judiciaire

PPR : plan de prévention des risques

RNU : règlement national d'urbanisme

RAR : recommandé avec accusé de réception

## VII – Annexes

Annexe 1 : les infractions d'urbanisme

Annexe 2 : liste des infractions les plus courantes

Annexe 3 : modèle de courrier de mise en demeure pour régularisation avant procès-verbal

Annexe 4 : modèles de courrier pour autorisation ou refus de pénétrer sur une propriété privée

Annexe 5 : contenu d'un procès-verbal

Annexe 5 - 1 : modèle constat obstacle au droit de visite

Annexe 5 - 2 : modèle de procès-verbal d'infraction

Annexe 5 - 3 : modèle de courrier pour transmission procès-verbal au procureur de la république

Annexe 6 : modèle de lettre pour procédure contradictoire - Arrêté interruptif de travaux

Annexe 6-1 : modèle d'arrêté de mise en demeure

Annexe 7 : procédures astreintes administratives

Annexe 7-1 : modèle de courrier préalable à la mise en demeure (procédure contradictoire)

Annexe 7-2 : modèle d'arrêté de mise en demeure pour astreintes administratives

Annexe 7-3 : modèle d'arrêté de mise en recouvrement de l'astreinte administrative