

### **1. Les différentes infractions.**

Les infractions aux règles de l'urbanisme sont nombreuses : construction sans permis, construction en méconnaissance d'un permis de construire, absence de permis de démolir, absence de déclaration de travaux, absence d'autorisation d'aménagement.

#### **✚ Les travaux exécutés sans autorisation, sans déclaration, ou en violation du PLU (ou POS).**

Ces infractions sont visés par les articles L.160-1 et L. 480-4 du code de l'urbanisme, et constituent des infractions continues non successives. Le délit s'accomplit pendant le temps où les travaux sont exécutés et sa perpétuation s'étend jusqu'au complet achèvement des travaux, le jour où »l'immeuble est en état d'être affecté à l'usage auquel il est destiné « (cour de cassation criminel, 20 mai 1992).

#### **✚ Le stationnement de caravane.**

Le stationnement irrégulier d'une ou plusieurs caravanes sans déclaration, et/ou en violation du PLU, constitue une infraction continue. La prescription de l'infraction, entraînant l'impossibilité des poursuites, ne court qu'à compter du jour où la situation illicite a pris fin. Concrètement, le délit prend fin soit par l'obtention d'une autorisation, soit par l'enlèvement de la caravane, soit par la perte des caractéristiques propres à la caravane.

Ainsi, le propriétaire d'une caravane peut-être condamné pour stationnement illicite plus de dix ans après son installation dès lors qu'elle n'avait pas perdu ses caractéristiques de mobilité au moment du constat de l'infraction. (CA Rennes, 3eme chambre correctionnelle, 23 février 1995, ministère public contre Lavry, n°95-366).

### **2. Constat de l'infraction.**

**Dès lors qu'une collectivité a connaissance d'une infraction aux règles de l'urbanisme sur son territoire elle est tenue d'en informer le Procureur de la République.**

- L'article 40 du Code procédure pénale dispose : « *Le Procureur de la République reçoit les plaintes et les dénonciations et apprécie la suite à leur donner conformément aux dispositions de l'article 40-1. 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 avis sans délai au procureur de la République et de transmettre à ce magistrat tous les renseignements, procès-verbaux et actes qui y sont relatifs.* »

**Dès qu'il est informé, le maire se trouve donc dans l'obligation de faire constater l'infraction par un agent visé à l'article L.480-1 du Code de l'urbanisme.** Le non respect de cette obligation n'est toutefois pas pénalement sanctionné.

- Article L.480-1 du code de l'urbanisme : « Les infractions aux dispositions des titres Ier, II, III, IV et VI du présent livre sont constatées par tous officiers ou agents de police judiciaire ainsi que par tous les fonctionnaires et agents de l'Etat et des collectivités publiques commissionnés à cet effet par le maire ou le ministre chargé de l'urbanisme suivant l'autorité dont ils relèvent et assermentés. Les procès-verbaux dressés par ces agents font foi jusqu'à preuve du contraire.(...)

*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. 160-1 et L. 480-4, ils sont tenus d'en faire dresser procès verbal.*

*Copie du procès-verbal constatant une infraction est transmise sans délai au ministère public ».*

Le législateur exige un fait matériel de construction ou d'utilisation des sols pour constituer un délit. Cependant l'article L. 480-4 du code de l'urbanisme n'exige pas pour autant que la construction soit achevée dès lors qu'il punit l'exécution de travaux.

**En application de ces dispositions et pour interrompre le délai de prescription, de trois ans, il y a lieu de faire dresser un procès verbal constatant l'existence d'une maison ou une caravane d'habitation implantée illégalement sur la parcelle litigieuse.**

Ce procès verbal est un acte de procédure pénale et devra impérativement mentionner :

- Les noms, prénoms et qualité de l'agent, ou des agents, commissionnés et assermentés pour effectuer le contrôle et verbaliser ;
- Les noms, prénoms et qualité du ou des contrevenant(s) présumé(s) ;
- Les circonstances (date, heure, emplacement, examen des lieux...), et les mesures éventuellement réalisées sur place ;
- La nature des faits constatés ;
- La référence des textes administratifs non respectés ;
- Un rapport d'enquête constatant l'infraction ;
- La signature de l'agent qui l'a élaboré.

Le procès-verbal doit être rédigé par les seuls agents ayant pris part personnellement et directement à la constatation des faits qui constituent l'infraction. (Cour de cassation criminelle, 26 juin 1979).

L'établissement du procès verbal doit être le fait d'agents habilités par l'article L. 480-1 du code de l'urbanisme, c'est à dire « tous officiers ou agents de police judiciaire,[...] les fonctionnaires et agents de l'Etat et des collectivités publiques commissionnés à cet effet par le maire ou le ministre chargé de l'urbanisme suivant l'autorité dont ils relèvent et assermentés ». Le maire et les adjoints sont donc habilités à dresser le procès verbal mais la verbalisation par les élus municipaux est rare. Il est plus simple de saisir les autorités de la gendarmerie ou de la police nationale pour qu'elle dresse le procès verbal ou encore le procureur de la République pour qu'il lance une enquête préliminaire.

Le constat des infractions au droit de l'urbanisme a une force probante qui diffère du régime habituel des procès verbaux. Ils font foi jusqu'à preuve du contraire. Le contenu du procès verbal ne peut être combattu que par témoin ou par écrit (article 431 du code de procédure pénale). L'auteur de l'infraction ne peut donc pas se contenter de nier les faits, il doit nécessairement apporter la preuve aux contestations contenues dans les procès verbaux.

Il n'en demeure pas moins que les infractions en matière d'urbanisme peuvent être établies par tout moyen de preuve. (Ex : rapport d'expertise).

**La copie du procès verbal doit être transmise sans délai au procureur de la République.**

### **3. Arrêté interruptif de travaux.**

Dans l'hypothèse où les travaux ne seraient pas totalement achevés, une interruption de travaux peut être prononcée par voie judiciaire ou administrative à titre préventif, c'est-à-dire avant toute décision au fond faisant apparaître ou non la culpabilité de l'agent.

#### Décision du tribunal judiciaire.

Lorsque l'interruption émane de l'autorité judiciaire, l'interruption de travaux peut être ordonnée :

- soit sur réquisition du ministère public agissant à la requête du maire, du fonctionnaire compétant ou d'une association agréée de protection de l'environnement.
- Soit d'office par un magistrat instructeur régulièrement saisi des poursuites.
- soit par le tribunal correctionnel.

#### Décision de l'autorité administrative.

L'interruption peut également émaner de l'autorité administrative, le maire a la possibilité d'édicter un arrêté interruptif de travaux, à la condition que l'autorité judiciaire ne se soit pas encore prononcé, et après avoir mis le contrevenant en mesure de présenter ses observations écrites dans un délai raisonnable. L'arrêté doit être motivé et sa copie transmise au parquet sans délai.

Le maire est l'autorité responsable de l'exécution de l'acte interruptif des travaux.

En cas d'inertie du maire, le préfet détient le pouvoir d'ordonner la mesure d'interruption après avoir adressé une mise en demeure, à l'autorité communale, restée sans effet à l'expiration d'un délai de vingt-quatre heures.

L'arrêté interruptif de travaux a un caractère immédiatement exécutoire, dès sa notification à l'intéressé.

#### Mise en œuvre de l'interruption de travaux.

Afin de garantir l'exécution de la décision, prononcée par l'autorité judiciaire ou administrative, le maire est habilitée par la loi à prendre toutes les mesures de coercition utiles en procédant notamment à la saisie des matériaux ou du matériel de chantier et s'il y a lieu à faire apposer les scellés (article L.480-2 du code de l'urbanisme).

L'article L.480-3 du code de l'urbanisme prévoit une peine d'amende de 75 000 euros et une peine de trois mois d'emprisonnement pour la continuation des travaux en dépit de la décision judiciaire ou l'arrêté en ordonnant l'interruption. Le mépris manifesté par le constructeur en direction de cette mesure constitue une circonstance aggravante de responsabilité pénale, punie d'une peine privative de liberté.

#### **4. A la réception du procès verbal, il appartiendra au Procureur d'apprécier de l'opportunité de poursuivre les contrevenants en engageant l'action publique.**

L'obligation de transmettre le procès verbal d'infraction au procureur de la République n'oblige aucunement le préfet ou le maire à engager des poursuites contre l'auteur.

De plus, cette expédition, du procès verbal, au parquet ne met aucunement en mouvement l'action publique. Elle ne lie pas davantage le ministère public, qui dispose d'un pouvoir souverain quant au mode d'exercice des poursuites.

**Les poursuites peuvent être exercées soit par le ministère public, soit par la mise en œuvre des droits reconnus à la partie civile.**

#### Procédures éventuelles :

- **Le procureur engage des poursuites devant le tribunal judiciaire.**
- **Le procureur engage des poursuites et des victimes éventuelles se portent partie civile.**
- **Citation directe ou plainte avec constitution des parties civiles devant le tribunal correctionnel.**
- **Classement conditionné par la cessation de l'infraction et par la mise en conformité ou remise en état.**

● *L'article 40-1 du Code de procédure pénale lequel dispose :*  
« Lorsqu'il estime que les faits qui ont été portés à sa connaissance en application des dispositions de l'article 40 constituent une infraction commise par une personne dont l'identité et le domicile sont connus et pour laquelle aucune disposition légale ne fait obstacle à la mise en mouvement de l'action publique, le procureur de la République territorialement compétent décide s'il est opportun :  
1° Soit d'engager des poursuites ;  
2° Soit de mettre en œuvre une procédure alternative aux poursuites en application des dispositions des articles 41-1 ou 41-2 ;  
3° Soit de classer sans suite la procédure dès lors que les circonstances particulières liées à la commission des faits le justifient. »

## **5. Procédure pénale.**

La répression des infractions urbanistiques est assurée par des peines classiques de l'article L.180-4 du Code de l'urbanisme. Le juge pénal peut ordonner la mise en conformité, la démolition de l'ouvrage ou la remise des lieux dans leur état antérieur.

Préalablement, l'identité du délinquant urbanistique doit être précisée, les mesures de restitution ne peuvent être prescrites qu'à l'encontre du bénéficiaire des travaux irréguliers.

Les peines encourues pour la commission des délits peuvent être prononcées contre les personnes conduisant ou commandant les travaux illicites et les bénéficiaires de ces travaux.

Selon l'infraction, l'action publique est exercée devant le tribunal correctionnel, le tribunal de police ou le juge de proximité. Si la complexité des faits le justifie, les délits en matière d'urbanisme peuvent relever de formations d'instruction ou de jugement spécialisées (Articles 704 à 706-2 du code de procédure pénale qui le prévoient expressément).

La sanction comprend des peines d'amendes ou d'emprisonnement, en fonction notamment des faits commis. Mais, il peut être décidé des mesures visant à rétablir l'immeuble dans l'état où il se trouvait avant la commission de l'infraction.

### **✚ Les peines.**

Elles sont fixées en fonction de la qualification conférée aux faits incriminés, la variation des peines est d'autant plus grande qu'elle concerne une personne physique ou une personne morale.

#### **- Peines encourues par les personnes physiques.**

Les infractions en matière d'urbanisme sont des contraventions ou des délits.

Les contraventions sont réprimées par des peines qui vont de 750€ au plus et 1500€ pouvant être porté à 3000€ en cas de récidive lorsque le règlement le prévoit. Les contraventions ne constituent pas les infractions les plus nombreuses.

Les délits peuvent être passibles à ce titre d'une peine d'emprisonnement, déterminé par les textes.

#### ● *Article L. 480-4 du code de l'urbanisme.*

#### **- Peines encourues par les personnes morales.**

Il est désormais possible de rechercher la responsabilité pénale des personnes morales dans les conditions prévues par l'article 121-2 du Code Pénal pour les infractions en matière d'urbanisme. Le montant de l'amende encourue est porté au quadruple de celui prévu pour les personnes physiques.

### **✚ Mesures de restitution.**

Les faits constitutifs d'une infraction en matière d'urbanisme portent atteinte à un site et il convient d'annuler les conséquences à titre de réparation.

L'article L. 480-5 du code de l'urbanisme prévoit qu'en cas de condamnation d'une personne physique ou morale pour une infraction urbanistique, le tribunal statue soit sur la mise en conformité des lieux ou celles des ouvrages avec les règlements (PLU-POS) soit sur la démolition des ouvrages ou la remise en état des lieux dans leur état antérieur. L'application des mesures de restitution relève exclusivement de la juridiction judiciaire.

#### ● *Conseil d'Etat 29 juin 1983.*

Le tribunal peut également ordonner la publication de tout ou partie du jugement de condamnation, aux frais du délinquant, dans deux journaux régionaux ou locaux diffusés dans tous le département, ainsi que l'affichage dans les lieux qu'il doit préciser.

● *L. 480-5 du code de l'urbanisme.*

Cependant, le juge dispose d'un pouvoir souverain d'appréciation quant à la nécessité d'ordonner une mesure de restitution. De plus, le prononcé d'une mesure de restitution ne peut se concevoir qu'après audition du maire ou du fonctionnaire compétente.

● *Article L. 480-5 du code de l'urbanisme.*

L'exécution d'une mesure de restitution suppose la désignation de la personne chargée de la mettre en œuvre et les moyens de contraintes pour y parvenir. La loi désigne le bénéficiaire des travaux irréguliers ou de l'utilisation irrégulière du sol pour exécuter la mesure de restitution.

● *Article L. 480-7 du code de l'urbanisme.*

Afin de se prémunir contre toute inexécution de la mesure prononcée, le législateur permet le recours à deux moyens de contrainte :

– ***l'astreinte*** : le fait d'assortir l'ordre de réaliser d'une astreinte de 7,5 à 75€ par jour de retard.

– ***L'exécution forcée*** : Cette voie peut être décidée par le maire ou le préfet si la restitution en l'état n'a pas été définitivement achevée à l'expiration du délai imparti par le juge. L'exécution forcée s'effectue aux frais et risques du bénéficiaire des travaux irréguliers ou de l'utilisation irrégulière du sol. Il est laissé une liberté d'appréciation à l'autorité administrative pour ordonner ou non cette exécution de mesure.

**Si l'article 40 du Code de procédure pénale confère au procureur de la République le devoir de recevoir les plaintes et les dénonciations et d'apprécier la suite à leur donner, il n'est pas le seul à être en mesure de déclencher l'action publique. Les associations agréées, les communes et certains particuliers peuvent exercer ces droits, c'est-à-dire, soit se joindre à la poursuite diligentée par le ministère public, soit mettre eux-mêmes en mouvement l'action publique.**

## **6. L'exercice de l'action civile devant le tribunal répressif.**

L'action civile est l'action ouverte à une victime en vue d'obtenir réparation d'un préjudice trouvant directement sa source dans une infraction pénale. Elle permet, d'une part, de mettre en mouvement l'action publique en se constituant partie civile et, d'autre part, d'obtenir réparation du dommage causé par une infraction pénale.

L'option en faveur de la voie répressive offre de multiples avantages. Elle permet d'obtenir justice avec une plus grande rapidité que devant le juge civil et une efficacité avec les moyens énergiques et coercitifs dont les juges disposent pour rechercher des preuves : constatations sur place, perquisitions, saisies, voire incarcération de la personne poursuivie.

✚ L'intervention.

C'est le cas où la victime, la commune ou un voisin, saisit la juridiction pénale après que le ministère public ait engagé l'action publique. Elle peut le faire devant la chambre ou le juge d'instruction ou directement devant le tribunal (juridiction de jugement).

✚ L'action.

C'est-à-dire lorsque le ministère public n'a pas intenté l'action publique, la partie lésée peut porter son action civile devant la juridiction répressive. Elle dispose de deux moyens d'action :

– ***La citation directe*** : Possible devant le tribunal de police et le tribunal correctionnel, la victime peut citer directement le prévenu devant la juridiction de jugement par un exploit d'huissier. (article 551 al 1 du code de procédure pénale). La victime met en mouvement, en même temps que l'action civile, l'action publique. Le tribunal est saisi des deux actions et doit obligatoirement statuer sur l'action publique même s'il est incompétent pour statuer sur l'action civile.

– ***La plainte avec constitution de partie civile*** : Dans les cas où la citation directe n'est pas possible, la victime ne peut saisir la juridiction répressive qu'en se constituant partie civile devant le juge d'instruction soit contre personne dénommée, soit contre inconnu.

La victime doit adresser une plainte au procureur et c'est seulement si ce magistrat indique qu'il ne poursuivra pas, ou laisse s'écouler un délai de trois mois, qu'une plainte au juge sera recevable. C'est une plainte écrite, datée et signée que la victime adresse au juge d'instruction, elle déclare expressément se constituer partie civile et réclamer des dommages et intérêts (article 85 du code de procédure pénale).

**L'exercice de l'action civile a pour effet de déclencher l'action publique, si elle ne l'a pas déjà été par le Ministère public, et de faire de la victime une partie au procès pénal.**

### **7. L'exercice de l'action civile devant le juge civil.**

Les tiers lésés par la construction d'un ouvrage en violation d'une servitude d'urbanisme ont la possibilité de saisir le juge civil aux fins d'engager la responsabilité civile du constructeur. Les victimes, voisins et la commune notamment, peuvent obtenir des dommages et intérêt par cette action et un rétablissement du statu quo, avec la disparition de la source du dommage par la démolition de l'ouvrage.

Cette action civile donne lieu à un procès civil et purement civil, tout a fait distinct du procès pénal qui a été ou pourra être engagé et jugé sur la poursuite du Ministère public. Cependant, le tribunal civil saisi de l'action civile, pendant ou après l'exercice de l'action publique, doit attendre pour statuer sur l'action civile que le tribunal répressif ait lui-même statué sur l'action publique. D'autre part, le tribunal civil qui statue sur l'action civile est tenu de respecter dans une certaine mesure, ce qui a été décidé par le juge répressif.

Pour ordonner la démolition d'une construction, le juge civil demande à la victime qu'elle rapporte la preuve d'un préjudice personnel et que le préjudice allégué soit la conséquence directe de la violation de la servitude d'urbanisme invoquée. Il se montre aussi exigeant pour recevoir l'action en responsabilité civile des personnes privées, des communes et des associations de protection de l'environnement.