

PRÉFET DE L'ISÈRE

Direction Départementale des Territoires

Secrétariat général
Bureau des affaires juridiques

Affaire suivie par :
Olivier LADREYT
Tél. : 04 56 59 44 09
Fax : 04 56 59 45 01
Courriel : olivier.ladreyt@isere.gouv.fr
Référence : DDT/SG/BAJ/OL

Grenoble, le

08 FEV. 2016

Le préfet
à
Mesdames et Messieurs
les maires du département
Mesdames et Messieurs
les présidents d'établissements publics
de coopération intercommunale

Mesdames et Messieurs les
sous-préfets
Monsieur le président
de l'Association des maires et adjoints de
l'Isère
(pour information)

Objet : modalités d'application des dispositions pénales du code de l'urbanisme

Réf : articles L.480-1 et suivants du code de l'urbanisme

Le droit de l'urbanisme organise la planification de l'espace et soumet l'acte de construire à différents régimes d'autorisation dans l'intérêt de tous pour protéger les sites et les paysages et dans l'intérêt de chacun.

Toutefois certains constructeurs s'abstiennent de demander toute autorisation. D'autres construisent en ne respectant pas l'autorisation délivrée.

Ne pas sanctionner ces faits conduirait à nier les objectifs du droit de l'urbanisme et à déconsidérer les citoyens qui respectent les règles.

Cette note circulaire a pour objet de préciser les modalités de mise en œuvre de la police de l'urbanisme qui consiste à vérifier l'achèvement des travaux et à verbaliser les constructions réalisées sans autorisation ou en infraction avec l'autorisation délivrée.

1 – L'établissement d'un procès verbal d'infraction

► Que faire face à une construction irrégulière ?

Les articles L.480-1 et L.610-1 du code de l'urbanisme imposent au maire, s'il est compétent pour délivrer les autorisations d'urbanisme, de faire dresser un procès-verbal dès lors qu'il a connaissance d'une infraction.

En tant qu'officier de police judiciaire (art. 16 du code de procédure pénale), le maire est également tenu d'informer sans délai le procureur des crimes, délits et contraventions dont il a connaissance (art. 19). Les agents assermentés pour constater les infractions urbanistiques sont également soumis à cette obligation (art. 40).

La constatation de l'infraction est ainsi une obligation. L'autorité administrative ne dispose d'aucune marge d'appréciation et toute abstention ou retard est susceptible d'engager la responsabilité de l'État.

Lorsque l'autorité administrative a connaissance d'une infraction par voie de plainte ou de dénonciation, le juge administratif n'impose cependant pas une action immédiate. En revanche, un procès-verbal doit être dressé et transmis au parquet dans un délai raisonnable.

Une détection rapide des infractions permet de faciliter la régularisation des travaux lorsque celle-ci est possible. La répression n'est pas une fin en soi : après avoir constaté une infraction, l'autorité administrative peut proposer au contrevenant de régulariser sa situation. Elle peut l'inviter à déposer une déclaration préalable, un permis modificatif ou à remettre les lieux en état. La condamnation des personnes pénalement responsables n'interviendra qu'en cas d'absence de régularisation administrative ou impossibilité matérielle de régulariser, mauvaise foi caractérisée, gravité de l'infraction.

► Quelles sont les constructions irrégulières ?

La police de l'urbanisme consiste en la recherche, constatation et verbalisation des constructions interdites ou non conformes avec le permis de construire ou l'autorisation de travaux délivrés, la construction sans autorisation notamment en des lieux non autorisés ou le détournement de vocation de la construction autre que l'autorisation donnée (constructions à vocation agricole détournée en habitation, transformation de garage en pièce à vivre, extension de cabanon, etc.)

Sont néanmoins régulières : les constructions autorisées par un permis même illégal dès lors que ce dernier est devenu définitif après le délai de recours contentieux de deux mois, les constructions autorisées par un permis ultérieurement annulé (l'annulation juridictionnelle n'ayant pas d'effet rétroactif), les constructions autorisées devenues non-conformes à la suite d'un changement de réglementation.

► Comment détecter les infractions ?

L'exercice du pouvoir de police en matière d'urbanisme découle du droit de visite octroyé au préfet ainsi qu'à l'autorité qui a délivré le permis de construire, qui est le plus souvent le maire.

Selon l'article L.461-1 du code de l'urbanisme, « *Le préfet et l'autorité compétente mentionnée aux articles L.422-1 à L.422-3 du code de l'urbanisme ou ses délégués, ainsi que les fonctionnaires et les agents commissionnés à cet effet par l'autorité administrative et assermentés peuvent visiter les constructions en cours, procéder aux vérifications qu'ils jugent utiles et se faire communiquer tous documents techniques se rapportant à la réalisation des bâtiments, en particulier ceux relatifs*

à l'accessibilité aux personnes handicapées quel que soit le type de handicap. Ce droit de visite et de communication peut aussi être exercé après l'achèvement des travaux pendant trois ans.»

► **Quand dresser procès-verbal ?**

Toute irrégularité doit être constatée par l'établissement d'un procès-verbal dans un délai de trois ans suivant l'achèvement des travaux constaté sur le terrain.

En effet, la prescription de l'action publique est de trois ans à compter de cette date d'achèvement (cf. article 8 du code de procédure pénale).

Au-delà de ce délai de trois ans, aucune poursuites pénales ne peut être engagée. Toutefois, même si l'infraction n'a pas été poursuivie, en cas de modifications ultérieures d'une construction réalisée sans permis de construire, une demande portant sur la totalité de la construction devra être déposée.

► **Qui peut dresser procès-verbal ?**

L'article L.480-1 du code de l'urbanisme précise que les personnes habilitées à dresser procès-verbal sont les officiers de police judiciaire, les agents de police judiciaire, les fonctionnaires et agents de l'État et des collectivités publiques, dûment commissionnés par le maire ou le ministre chargé de l'urbanisme suivant l'autorité dont ils relèvent, et assermentés.

Ont la qualité d'officiers de police judiciaire les agents mentionnés à l'article 16 du code de procédure pénale au nombre desquels figurent notamment les maires et leurs adjoints.

► **Comment dresser procès-verbal ?**

Le procès-verbal peut être dressé à l'encontre des utilisateurs du sol, des bénéficiaires des travaux (promoteurs compris), des architectes, entrepreneurs et autres personnes responsables de l'exécution des-dits travaux.

Le procès-verbal doit être précis.

Il doit viser la qualité de l'agent verbalisateur, l'heure et la date du constat, être daté et signé par l'agent ayant constaté personnellement les faits.

Il doit mentionner les éléments de fait suivants :

- lieu et références cadastrales,
- situation de la parcelle au regard du plan local d'urbanisme, plan de prévention des risques, etc.
- nature de la construction et des matériaux,
- dimensions les plus précises possibles en indiquant notamment la surface de plancher créée et autres éléments taxables (par exemple, la surface du bassin d'une piscine) ; en effet, le procès-verbal constitue le fait générateur de la taxe d'aménagement en application de l'article L.331-6 du code de l'urbanisme,
- étape de la construction,
- affectation supposée.

Le procès-verbal est accompagné de photographies, d'un relevé cadastral, d'un extrait du document graphique et du règlement du plan local d'urbanisme.

Il doit enfin mentionner les éléments de droit suivants :

- Le texte violé (par exemple : article L.421-1 du code de l'urbanisme pour une construction réalisée sans permis de construire et L.610-1 du même code si la construction est interdite par le plan local d'urbanisme),
- La nature de l'infraction (par exemple : exécution de travaux sans permis de construire ou exécution de travaux interdits par le plan local d'urbanisme),
- Les textes répressifs : l'article L.480-4 ainsi que l'article L.610-1 du code de l'urbanisme en cas de violation des dispositions en vigueur sur la zone.

Vous trouverez en annexe 1 un modèle de procès-verbal qu'il convient bien entendu d'adapter à la situation rencontrée.

► Droit de visite et violation de domicile

Le droit de visite organisé par l'article L.461-1 du code de l'urbanisme cité ci-dessus offre la possibilité, jusqu'à trois ans après l'achèvement des travaux, de visiter les constructions en cours, de procéder aux vérifications utiles et de se faire communiquer tous documents techniques.

Au terme de l'article L.480-12 du code de l'urbanisme, quiconque fait obstacle à l'exercice du droit de visite est puni d'une amende de 3 750 euros. Une peine d'un mois d'emprisonnement peut également être prononcée.

Le droit de visite est toutefois encadré par l'article 432-8 du code pénal qui punit « *Le fait, par une personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public, agissant dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions ou de sa mission, de s'introduire ou de tenter de s'introduire dans le domicile d'autrui contre le gré de celui-ci hors les cas prévus par la loi (...)* »

Ainsi les agents commissionnés ne peuvent exercer leur droit de visite et effectuer des constatations à l'intérieur d'une propriété sans accord préalable de l'occupant.

Le domicile s'étend aux dépendances étroites et immédiates du lieu d'habitation comprises dans une même clôture : terrasse, jardin, garage, balcon, cour, atelier, tentes, caravanes...

Ainsi, dès l'instant où il y a un obstacle visible (type clôture ou portail), quel qu'en soit l'état et qu'il soit ouvert ou non, il ne peut être franchi sans l'accord de l'occupant.

Seules les constructions non achevées ne constituent pas un domicile et peuvent être visitées sans l'accord du propriétaire.

Dans les autres cas, il convient de solliciter l'assentiment des occupants préalablement à toute visite selon la formule suivante « *Sachant que je puis m'opposer à la visite de mon domicile, je consens expressément à ce que vous y opérerez les constatations que vous jugerez utiles à l'enquête en cours* » (date et signature de l'occupant accompagné de la mention « *Assentiment donné par M... demeurant à...* »).

A défaut d'accord, l'infraction doit être constatée depuis la voie publique.

► Secret de l'instruction

Le maire est souvent confronté à des demandes de voisins qui souhaitent des informations sur le contenu des procès-verbaux et l'état de la procédure.

Si le maire doit faire dresser procès-verbal lorsqu'un riverain lui signale une infraction avérée, il ne peut transmettre copie de ce procès-verbal ou tout élément de procédure à des tiers.

En effet, un procès-verbal est un acte de procédure pénale et l'article 11 du code de procédure pénale dispose que «*La procédure au cours de l'enquête et de l'instruction est secrète.*» Cela signifie que les personnes qui concourent à la procédure sont tenues au secret professionnel, dont la violation peut être pénalement sanctionnée.

Ainsi si le maire peut indiquer qu'un procès-verbal a été dressé et transmis au procureur de la République, il ne peut communiquer au-delà.

► Suites données au procès-verbal

Au terme de l'article L.480-1 alinéa 4 du code de l'urbanisme, le procès-verbal doit être transmis sans délai au ministère public (procureur de la République près des tribunaux de grande instance de Grenoble, Vienne ou Bourgoin-Jallieu).

Cette transmission déclenche la phase judiciaire de la procédure.

Le procès-verbal étant un acte pris au nom de l'État, une copie doit également être adressée à mes services (DDT/SG/BAJ) et, en cas de création d'assiette taxable en application des articles L.331-10 et s, du code de l'urbanisme (surface de plancher, bassin de piscine, etc.), au service chargé des taxes d'urbanisme (DDT/SAET/BADSF).

Le parquet met le dossier en enquête pour entendre les mis en cause et rassembler les éléments qui ne seraient pas joints au procès-verbal.

Il sollicite l'avis du préfet conformément aux dispositions de l'article L.480-5 du code de l'urbanisme. Cet avis est préparé par la DDT (SG/BAJ), après consultation du maire et du service instructeur.

Le parquet a l'opportunité des poursuites, ce qui signifie qu'il décide librement de la suite à donner au dossier : classement sans suite, classement sous condition de régularisation de la situation illicite, rappel à la loi, poursuites devant le tribunal correctionnel.

Si l'infraction est établie, le tribunal correctionnel peut prononcer à l'encontre des contrevenants une amende comprise entre 1 200 euros et un montant qui ne peut excéder, soit, dans le cas de construction d'une surface de plancher, une somme égale à 6 000 euros par m² de surface construite, démolie ou rendue inutilisable, soit, dans les autres cas, un montant de 300 000 euros.

En cas de récidive, le contrevenant s'expose en outre à une peine de 6 mois de prison.

Le tribunal peut également ordonner les mesures de restitution suivantes :

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

Le tribunal impartit un délai pour l'exécution de l'ordre de démolition, de mise en conformité ou de réaffectation et peut assortir son injonction d'une astreinte de 500 euros au plus par jour de retard.

Si un permis de régularisation est délivré, la démolition ne peut plus être exigée. Une amende peut toutefois être demandée.

La DDT veille à la bonne exécution des jugements en lien avec les parquets ainsi qu'à la liquidation et au recouvrement des astreintes pour le compte de la commune.

2 - L'interruption des travaux réalisés en infraction

Lorsque les travaux entrepris en infraction ne sont pas achevés, il est possible de faire cesser leurs effets dommageables en prenant un arrêté interruptif de travaux sur le fondement de l'article L.480-2 du code de l'urbanisme.

Un modèle d'arrêté, à adapter au cas d'espèce, vous est proposé en annexe 2.

► Formalités préalables à la prise d'un arrêté interruptif de travaux (AIT)

La prise d'un AIT ne peut intervenir qu'après l'établissement d'un procès-verbal constatant la réalisation de travaux en infraction en distinguant deux cas de figure.

1) L'interruption des travaux est obligatoire en cas de construction entreprise sans autorisation préalable ou sous couvert d'une autorisation suspendue ou annulée par le juge administratif. L'autorité administrative est alors en situation de compétence liée.

2) Dans le cas de travaux exécutés en méconnaissance de l'autorisation délivrée, l'autorité administrative dispose par contre d'un pouvoir discrétionnaire et peut décider en opportunité de ne pas interrompre les travaux.

En vertu de l'article L.122-1 du code des relations entre le public et l'administration, tout contrevenant doit pouvoir présenter ses observations écrites et/ou, à sa demande, ses observations orales sur les constatations effectuées à son encontre avant la prise d'un AIT.

Le non-respect de cette formalité peut entraîner l'annulation de l'AIT par le juge administratif pour vice de procédure, sauf si l'autorité administrative est en situation de compétence liée du cas 1) (construction sans autorisation) puisque le moyen tiré d'une illégalité formelle est dans ce cas inopérant.

Un modèle de courrier de mise en œuvre de la procédure contradictoire vous est proposé en annexe 3.

► Contenu de l'arrêté interruptif de travaux

Une fois le procès-verbal dressé et le délai de la procédure contradictoire écoulé, vous pouvez prendre un AIT, selon le modèle proposé en annexe, à adapter au cas rencontré.

L'arrêté doit viser le procès-verbal relevant les infractions, les dispositions du code de l'urbanisme et du document d'urbanisme qui ont été violées, ainsi que les textes permettant les poursuites.

Liste des textes en annexe 4.

L'arrêté doit être motivé : il doit expliciter et justifier d'une façon concrète et précise en quoi il y a eu infraction sans se contenter de viser les articles du code ou du document d'urbanisme.

Si nécessaire, il doit également démontrer que la poursuite des travaux pourrait entraîner des préjudices particuliers.

L'arrêté doit également indiquer les voies et délais de recours et le tribunal compétent. A défaut, il pourra être contesté sans limitation de durée devant le Tribunal Administratif.

Cet arrêté doit être transmis sans délai au procureur de la République et notifié au contrevenant par lettre recommandée avec accusé de réception.

Lorsque l'AIT est directement notifié sur les lieux du chantier à un contremaître ou à un gardien, cette notification devra être effectuée contre décharge signée et porter la mention manuscrite suivante : « *Je soussigné (nom, qualité dans l'entreprise), déclare avoir reçu le (date) ampliation de l'arrêté (références et date de l'arrêté) portant ordre de cessation de travaux (nature et localisation des travaux.)* »

Ce pouvoir étant exercé au nom de l'État, une copie de l'AIT doit également être transmise à mes services (DDT/SG/BAJ).

► Effets de l'arrêté interruptif de travaux

Les travaux doivent être interrompus dès notification de l'AIT.

L'inobservation d'un AIT constitue un délit réprimé par l'article L.480-3 du code de l'urbanisme. Les personnes visées à l'article L.480-4 alinéa 2 (utilisateurs du sol, bénéficiaires des travaux, architectes, entrepreneurs ou autres personnes responsables de l'exécution des travaux) s'exposent alors à une peine de prison de trois mois et/ou à une amende de 75 000 euros.

Ces peines sont également applicables en cas de continuation des travaux nonobstant une décision de la juridiction administrative prononçant la suspension ou le sursis à exécution de l'autorisation d'urbanisme.

► Mesures de coercition

En cas de continuation des travaux, le maire peut prendre les mesures de coercition nécessaires pour assurer l'application immédiate de l'AIT :

- la saisie des matériaux ou du matériel de chantier,
- l'apposition de scellés effectués par un agent compétent pour constater les infractions aux dispositions du code de l'urbanisme.

Il est recommandé de faire appel à l'assistance de la gendarmerie ou de la police.

L'apposition des scellés et, s'il y a lieu, la saisie des matériaux font l'objet d'un procès-verbal relatant le déroulement des opérations réalisées. L'apposition des scellés se réalise au moyen d'une ficelle ou d'une bande frappée du sceau de l'autorité qui a réalisé l'opération. Les scellés peuvent être placés sur les ouvertures de la construction pour en fermer l'accès ou sur les matériels et matériaux de chantier. Le maître de l'ouvrage pourra être désigné comme gardien des scellés. Cette désignation devra être consignée dans le procès-verbal.

Le bris ou la tentative de bris de scellés est sanctionnée par l'article 434-22 du code pénal d'une peine de deux ans d'emprisonnement et de 30 000 euros d'amende. Le détournement d'objets placés sous scellés est puni des mêmes peines.

La saisie du matériel de chantier ou des matériaux approvisionnés doit être précédée de leur inventaire consigné dans le procès-verbal de saisie.

Dans les cas de travaux sans autorisation ou avec une autorisation suspendue par le juge administratif, le maire, ou le préfet par substitution, peut ordonner des mesures nécessaires à la sécurité des personnes ou des biens. Leur exécution peut être mise à la charge du contrevenant.

► **Fin de l'arrêté interruptif de travaux (AIT)**

L'AIT devient naturellement caduc dès lors que les travaux ont été mis en conformité ou ont fait l'objet d'une autorisation de régularisation.

La fin de l'interruption des travaux peut également être le résultat d'un contentieux (annulation de l'AIT par le juge administratif) ou naître de la décision d'une autorité compétente, tel que le préfet (décision de retrait de l'AIT) ou le juge judiciaire (mainlevée, classement sans suite de l'affaire, non-lieu ou relaxe).

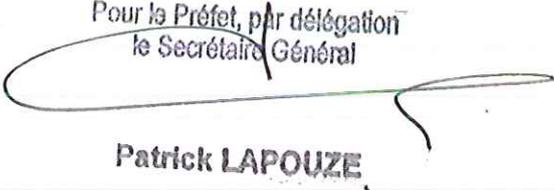
Le bureau des affaires juridiques de la DDT se tient à votre disposition pour toute aide ou précision complémentaire dont vous auriez besoin.

► **Contacts :**

- Joëlle THOMAS : 04 56 59 44 08 - joelle.thomas@isere.gouv.fr
- Marlène JOFFRE : 04 56 59 44 04 - marlene.joffre@isere.gouv.fr

Le préfet

Pour la Préfet, par délégation
le Secrétaire Général


Patrick LAPOUZE