

GUIDE D'APPLICATION DES DISPOSITIONS PENALES DU CODE DE L'URBANISME

Mis à le jour le 12 janvier 2023

Réalisé par la direction des affaires juridiques avec le concours de la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages et des services locaux du ministère de la Transition Ecologique et de la Cohésion des Territoires, du ministère de la Justice et du ministère des Finances

Ce guide n'est pas libre de droits. Sa citation et son exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord de son auteur.

Avant-propos

Un peu plus de dix ans après sa précédente version, le guide pénal de l'urbanisme est de retour, rénové du sol au plafond, et l'on ne peut que s'en réjouir!

Cette refonte était très attendue, preuve de ce que les éditions précédentes ont su conquérir un public large qui continue à s'y référer année après année. Elle est le fruit d'un travail réalisé en parfaite collaboration avec les services du ministère de la justice et du ministère de l'économie, des finances et de souveraineté industrielle et numérique. Au sein du ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires, la direction des affaires juridiques, et notamment son bureau des affaires juridiques de l'urbanisme et de l'aménagement de la sous-direction des affaires juridiques de l'environnement, de l'urbanisme et de l'habitat, qui en a été le chef d'orchestre, a pu compter sur le concours sans faille de la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages ainsi que des services déconcentrés. Il faut saluer la qualité de ce travail collectif au service d'un enjeu clé de la politique de l'urbanisme et de l'aménagement.

Cette nouvelle version est à jour des dernières avancées législatives, et notamment de la loi du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, qui a refondu le droit de visite. Elle intègre également les nouveautés de la loi du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique, laquelle a doté les autorités administratives de pouvoirs de mise en demeure, d'astreinte et de consignation et ainsi poursuivi le mouvement consistant à donner aux acteurs de terrain les armes nécessaires pour faire cesser les constructions illégales.

Autre nouveauté, ce guide a désormais vocation à recevoir des actualisations régulières au gré des évolutions du régime juridique applicable, afin qu'il puisse pleinement remplir, sur le long terme, son rôle de conseil et d'appui à tous les services qui participent à la poursuite des infractions au droit de l'urbanisme.

Merci beaucoup, donc, à toutes celles et tous ceux qui ont contribué au renouveau du Guide pénal de l'urbanisme et très bonne lecture!

Olivier Fuchs
Directeur des affaires juridiques

Préambule

Les règles du droit de l'urbanisme poursuivent des objectifs variés, dominés par le souci d'équilibre, d'une part, entre le développement des constructions et des activités et la protection des espaces naturels, d'autre part, entre l'exercice du droit de propriété et la sauvegarde de l'intérêt général. Dans le cadre des grands enjeux définis au plan national, il appartient aux collectivités territoriales d'exprimer leur choix collectif d'aménagement et d'en assurer le respect.

Le droit de l'urbanisme présente un nombre important de dispositions pénalement sanctionnées. L'application des dispositions pénales du code de l'urbanisme est un volet essentiel de l'action de l'État pour assurer l'effectivité de la règle de droit. La responsabilité de l'État en la matière a été confirmée par le Conseil d'État qui a jugé que, dans l'exercice des attributions qui lui sont reconnues par le volet pénal du code de l'urbanisme, le maire agit en qualité d'agent de l'État, que la commune soit dotée ou non d'un document d'urbanisme.

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.

L'État doit s'attacher à assurer la continuité de la « chaîne pénale », depuis la constatation des infractions jusqu'à l'exécution des décisions de justice. Cela suppose que soit définie, au préalable, une stratégie commune adaptée aux enjeux d'urbanisme locaux entre le parquet, responsable de la politique pénale dans son ressort, et l'ensemble des autorités compétentes pour intervenir dans l'application du dispositif pénal du code de l'urbanisme.

L'expérience montre que des relations suivies avec le parquet sont un gage d'efficacité dans un domaine qui se caractérise par une réglementation particulièrement complexe et qui, en volume, représente souvent une activité marginale des parquets et des juridictions de jugement. Il appartient donc aux services de l'État chargés localement de l'application du code de l'urbanisme, de sensibiliser les magistrats aux enjeux d'urbanisme nationaux et locaux et de veiller, par la qualité des procès-verbaux et des observations qui leur seront transmises, à leur donner les informations pertinentes pour leur permettre de poursuivre et juger utilement.

La médiation pénale se révèle un instrument bien adapté au traitement des infractions en matière d'urbanisme. Conduite sous l'autorité du procureur de la République avec l'ensemble des parties intéressées, elle permet de donner au contrevenant un délai pour régulariser la situation infractionnelle, sous peine d'engagement des poursuites devant les juridictions. Cette procédure permet un règlement plus rapide des litiges et présente l'avantage de limiter les classements sans suite (cf. [1.2.2.3. La régularisation dans le cadre des mesures alternatives aux poursuites pénales](#) de la partie 3).

Compte tenu de la responsabilité particulière qui incombe aux services de l'État, il importe que ceux-ci explicitent clairement leurs objectifs et montrent leur détermination dans la constatation des infractions. L'action de l'administration sera d'autant mieux comprise que les administrés auront le sentiment qu'elle a le souci de relever les infractions dont elle est informée et qu'elle agit avec équité. Le Conseil d'État, dans son rapport sur le droit de l'urbanisme (1992), a souligné que le retard mis par l'administration à saisir le parquet discrédite l'action de l'État, favorise un certain sentiment d'impunité chez les administrés et ôte à la sanction tout caractère exemplaire.

La lutte contre les infractions ne saurait néanmoins être une fin en soi. Il appartient à l'administration, par des actions d'information, d'explication et de prévention, de sensibiliser les administrés et les constructeurs ainsi que les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) aux objectifs que poursuivent les règles d'urbanisme et aux conséquences de la violation de la loi sur la qualité des paysages et des villes.

Les infractions pénales sont recensées dans la base documentaire NATINF (NATure d'INFraction) dont les liens sont mentionnés au point [2.1. Le recensement des infractions au droit de l'urbanisme](#).

Le présent guide met à jour le document rédigé en 1991 puis actualisé en 1994, 1997, 2007 et 2012 en tirant les conséquences des évolutions législatives et jurisprudentielles intervenues en la matière. Il doit permettre aux services juridiques en charge de l'application du volet pénal du droit de l'urbanisme de répondre aux principales questions qui se posent à eux et les guider dans leur action en vue d'assurer l'effectivité de l'État de droit.

Les abréviations

AIT	Arrêté interruptif de travaux
AJDA	Actualité juridique de droit administratif
BOME	Bulletin officiel du ministère de l'équipement
Bull. civ.	Bulletin civil de la Cour de cassation
Bull. crim.	Bulletin criminel de la Cour de cassation
BJDU	Bulletin juridique du droit de l'urbanisme
CJEG	Cahier juridique de l'électricité et du gaz
Civ.	Chambre civile de la Cour de cassation
CP	Code pénal
CPP	Code de procédure pénale
Crim.	Chambre criminelle de la Cour de cassation
CU	Code de l'urbanisme
D.	Dalloz
D.A.	Droit administratif (ed. du Juris-classeur)

D.P.	Droit pénal (ed. du Juris-classeur)
DP	Déclaration préalable
EPCI	Etablissement public de coopération intercommunale
GADU	Grands arrêts du droit de l'urbanisme
Gaz. Pal.	Gazette du palais
JCP	Juris-classeur périodique (semaine juridique)
JCP éd. N	Juris-classeur périodique (semaine juridique) - édition notariale et immobilière
LPA	Les petites affiches
PLU	Plan local d'urbanisme
PLUi	Plan local d'urbanisme intercommunal
PC	Permis de construire
RDI	Revue de droit immobilier
RFDA	Revue française de droit administratif

Les abréviations

Table des matières

PARTIE 1 - LES INFRACTIONS	13
1. LES NOTIONS CLÉS	13
1.1. La définition des infractions pénales.....	13
1.1.1. La distinction des crimes, des délits et des contraventions.....	13
1.1.1.1. Les délits	13
1.1.1.2. Les contraventions.....	14
1.1.2. La nature juridique des infractions	14
1.1.2.1. L'élément légal	14
1.1.2.2. L'élément matériel	15
1.1.2.3. L'élément moral.....	18
1.1.3. La notion de gravité des infractions en matière d'urbanisme	19
1.1.3.1. Une notion complexe.....	19
1.1.3.2. Les enjeux urbanistiques	20
1.1.3.3. Les enjeux juridiques	21
1.1.3.4. Les enjeux sociologiques	21
1.2. Les personnes pénalement responsables.....	21
1.2.1. L'auteur de l'infraction	21
1.2.1.1. Les personnes physiques.....	22
1.2.1.2. Les personnes morales.....	24
1.2.2. Les causes d'irresponsabilité.....	26
1.2.2.1. L'erreur sur le droit.....	26
1.2.2.2. L'illégalité des tolérances administratives.....	27
1.2.2.3. L'état de nécessité	28
1.3. Les incriminations et les sanctions	28
2. LES INFRACTIONS AU DROIT DE L'URBANISME.....	29
2.1. Le recensement des infractions au droit de l'urbanisme.....	29
2.2. La classification des infractions en matière d'urbanisme	30
2.2.1. Les infractions aux règles de procédure.....	30
2.2.2. Les infractions aux règles de fond	31
2.2.2.1. Les règles de fond nationales.....	31
2.2.2.2. Les règles de fond locales	31
2.2.2.3. Les différentes règles de fond	32

PARTIE 2 - LES ACTIONS PRE-JUDICIAIRES	34
1. LES OBJECTIFS DE L'ACTION ADMINISTRATIVE	34
1.1. La définition d'orientations pénales communes à l'ensemble des autorités compétentes	35
1.2. Prévenir la commission des infractions.....	36
1.2.1. Par l'information générale de la population.....	36
1.2.2. Par l'information des constructeurs	36
1.3. Détecter les infractions	37
1.3.1. Par l'organisation de tournées de surveillance	37
1.3.2. Par le droit de visite et de communication	38
1.3.2.1. Son régime.....	38
1.3.2.2. La procédure.....	38
1.3.3. Par le récolement des travaux.....	39
2. LA RESPONSABILITE DE L'AUTORITE ADMINISTRATIVE.....	40
2.1. L'obligation de constater les infractions	40
2.1.1. Le droit pénal de l'urbanisme: une compétence exercée au nom de l'Etat	40
2.1.2. Le rôle fondamental du maire en présence d'un P.L.U. approuvé	41
2.2. La sanction de l'obligation.....	42
3. LA CONSTATATION DE L'INFRACTION.....	42
3.1. Les personnes susceptibles de dresser procès-verbal	43
3.1.1. La police judiciaire	43
3.1.2. Les fonctionnaires et agents de l'Etat et des collectivités publiques	45
3.1.2.1. Les fonctionnaires et les agents de l'Etat et des services publics habilités par une loi.....	45
3.1.2.2. Les pouvoirs de ces fonctionnaires et agents	46
3.2. Les modalités pratiques de la constatation.....	47
3.2.1. Les constatations sur les constructions ou travaux visibles de la voie publique	47
3.2.2. Les constatations à l'intérieur d'une propriété ou d'une construction	48
3.3. L'établissement du procès-verbal.....	50
3.3.1. Le contenu du procès-verbal	51
3.3.1.1. Les formes de l'acte.....	51
3.3.1.2. La sanction de l'inobservation des formalités du procès-verbal	52
3.3.1.3. Le contenu de l'acte.....	52
3.3.2. La transmission du procès-verbal.....	54
3.3.2.1. Le moment de la transmission.....	55
3.3.2.2. Les modalités de la transmission.....	55
3.3.3. La saisine pour avis du service de l'Etat chargé de la police de l'urbanisme.....	56

TABLE DES MATIERES

3.4. Les effets du procès-verbal	58
3.4.1. Sur la prescription de l'action publique.....	58
3.4.1.1. Le point de départ de la prescription de l'action publique	58
3.4.1.2. La preuve de la prescription de l'action publique.....	59
3.4.1.3. L'interruption de la prescription de l'action publique	60
3.4.2. Sur l'exigibilité des taxes d'urbanisme et des amendes fiscales.....	60
4. LES MESURES CONSERVATOIRES	61
4.1. La suspension de l'autorisation prononcée par le juge administratif	61
4.2. L'interruption des travaux.....	62
4.2.1. Le champ d'application de l'arrêté interruptif de travaux (AIT)	62
4.2.2. L'interruption des travaux par voie judiciaire.....	63
4.2.3. L'interruption des travaux par voie administrative.....	64
4.2.3.1. Les conditions préalables.....	64
4.2.3.2. L'autorité compétente.....	64
4.2.3.3. Marge d'appréciation de l'autorité administrative.....	65
4.2.3.4. Les formalités préalables, le contenu et la motivation de l'arrêté interruptif de travaux	67
4.2.3.5. La notification et la transmission de l'arrêté interruptif de travaux	68
4.2.3.6. La responsabilité de l'Etat en cas de carence, de retard ou d'illégalité de l'arrêté interruptif de travaux.....	69
4.2.3.7. La sanction de l'inobservation de l'ordre d'interrompre les travaux	70
4.3. Les suites de l'interruption des travaux	70
4.3.1. La suspension de l'arrêté interruptif de travaux	70
4.3.2. La mainlevée (art. L. 480-2, al. 4).....	70
4.3.3. La caducité de l'arrêté interruptif de travaux (art. L. 480-2, al. 4 et 5).....	71
4.3.4. La possibilité de maintien de l'arrêté interruptif de travaux (art. L. 480-2, al. 6)	71
4.4. L'apposition des scellés et la saisie des matériaux (art. L. 480-2, al. 7 et 8).....	72
4.4.1. Les autorités compétentes	72
4.4.2. Les conditions préalables	72
4.4.3. La mise en œuvre.....	73
4.5. Les mesures nécessaires à la sécurité des personnes et des biens (art. L. 480-2, al. 10).....	73
5. LES POUVOIRS DE L'AUTORITE ADMINISTRATIVE DE MISE EN DEMEURE, D'ASTREINTE ET DE CONSIGNATION	74
5.1 Mise en demeure.....	74
5.2 L'astreinte administrative	75
5.3. La consignation	76
PARTIE 3 - LA PROCEDURE JUDICIAIRE	77

TABLE DES MATIERES

SOUS-PARTIE I - LA PROCÉDURE PÉNALE	77
1. LE RÔLE DU PARQUET.....	77
1.1. L'organisation du parquet.....	77
1.2. Les attributions du parquet	78
1.1.1. La recherche et la constatation des infractions.....	78
1.1.1.1. Le parquet reçoit les plaintes et les dénonciations.....	78
1.1.1.2. Le parquet exploite ces renseignements.....	78
1.1.2. La mise en mouvement de l'action publique par le parquet	79
1.1.2.1. L'appréciation de la légalité des poursuites	79
1.1.2.2. L'appréciation de l'opportunité des poursuites.....	82
1.1.2.3. La régularisation dans le cadre des mesures alternatives aux poursuites pénales	85
1.1.2.4. La composition pénale	86
2. LA CONSTITUTION DE PARTIE CIVILE	86
2.1. Les personnes privées.....	87
2.2. Les associations agréées.....	87
2.3. La commune et l'EPCI compétent en matière d'urbanisme	88
2.4. Les personnes morales de droit public et institutions citées par l'article L. 132-1 du code de l'environnement	88
3. LE JUGEMENT.....	89
3.1. Le déroulement de l'audience	89
3.1.1. Les questions préliminaires à tout débat au fond	89
3.1.1.1. Les règles de compétence des juridictions répressives.....	89
3.1.1.2. Les exceptions préjudicielles et les nullités de procédure	90
3.1.2. Le caractère contradictoire des débats.....	91
3.1.2.1. La citation	92
3.1.2.2. Les différents modes de prononcé des jugements	92
3.1.3. Le déroulement des débats.....	93
3.2. La décision.....	96
3.2.1. Les différents types de décision	96
3.2.1.1. La relaxe du prévenu	97
3.2.1.2. La reconnaissance de la culpabilité du prévenu	97
3.2.2. Le prononcé des peines	97
3.2.2.1. La peine d'amende.....	97
3.2.2.2. Le prononcé des mesures de restitution	98
3.2.2.3. La fixation d'un délai et d'une astreinte	100
3.2.2.4. La publication et l'affichage du jugement	101

3.2.2.5. L'emprisonnement	102
3.2.3. Les effets de la décision sur l'action civile.....	102
4. LES VOIES DE RECOURS	102
4.1. L'exercice des voies de recours	103
4.1.1. Les personnes pouvant exercer les voies de recours.....	103
4.1.2. Le point de départ des délais de recours	103
4.1.3. Les délais de recours selon la nature de la décision et le mode de signification.....	105
4.2. Les différentes voies de recours.....	106
4.2.1. L'appel.....	106
4.2.2. L'opposition	107
4.2.3. Le pourvoi en cassation	107
4.3. L'effet de l'exercice des voies de recours	108
SOUS-PARTIE II - LES PROCEDURES DES ARTICLES L. 480-13 et L. 480-14 DU CODE DE L'URBANISME	108
1. L'ARTICLE L. 480-13 DU CODE DE L'URBANISME.....	108
2. LA PROCÉDURE DE L'ARTICLE L. 480-14 DU CODE DE L'URBANISME.....	109
2.1. La distinction entre les dispositions prévues dans l'article L. 480-14 du code de l'urbanisme et les infractions pénales	110
2.2. Les conditions de la mise en œuvre de l'article L. 480-14 du code de l'urbanisme	110
PARTIE 4 – LA MISE EN ŒUVRE DES SANCTIONS.....	111
1. L'EXECUTION DES DECISIONS DU JUGE REPRESSIF.....	111
1.1. La décision juridictionnelle doit être définitive.....	111
1.2. Les incidents contentieux relatifs à l'exécution de la décision de justice.....	114
2. L'EXECUTION DES SANCTIONS	114
2.1. Le recouvrement des amendes pénales	115
2.2. La personne devant exécuter la mesure de restitution.....	115
2.3. L'intervention de l'autorité administrative dans l'exécution de la décision judiciaire.....	117
2.3.1. Le recouvrement des astreintes.....	117
2.3.1.1. La nature juridique de l'astreinte.....	117
2.3.1.2. Le point de départ et le terme de l'astreinte.....	118
2.3.1.3. La liquidation et le recouvrement de l'astreinte	119
2.3.1.4. Le contentieux du recouvrement de l'astreinte.....	121
2.3.1.5 Le relèvement de l'astreinte (L. 480-7 alinéa 3 du CU).....	122
2.3.1.6 Le reversement de l'astreinte (L. 480-7 alinéa 4 du CU).....	123
2.3.1.7 Les remises gracieuses des astreintes.....	123
2.3.2. L'exécution d'office	123
2.3.2.1 Les exceptions à l'exécution d'office	124

TABLE DES MATIERES

2.3.2.2	La mise en œuvre de l'exécution d'office	125
2.3.2.2.1.	Les personnes concernées :	125
2.3.2.2.2.	La réalisation de l'exécution d'office d'une démolition	127
2.3.2.3	Le financement des frais engagés pour l'exécution d'office	133
3.	LES SANCTIONS AUTRES QUE JUDICIAIRES	134
3.1.	Les sanctions fiscales	134
3.1.1.	Le caractère systématique de la liquidation	135
3.1.2.	La procédure de liquidation des taxes et amendes fiscales exigibles des constructions réalisées en infraction	135
3.2.	La mesure de police de l'urbanisme de l'article L. 111-12 du CU	137
3.2.1.	La nature juridique	137
3.2.2.	Le champ d'application	138
3.2.3.	La mise en œuvre	138
ANNEXES	140
Annexes I – Les Actions Pré-judiciaires		140
<i>Annexe I.A. Procès-verbal d'infraction(s) au code de l'urbanisme</i>		140
<i>Annexe I.B. Synthèse/Transmission PV de la DDT au Procureur</i>		143
<i>Annexe I.C. Courrier de procédure contradictoire avant édiction d'un AIT</i>		145
<i>Annexe I.D. Arrêté interruptif de travaux non obligatoire (modèle maire)</i>		146
<i>Annexe I.E. Arrêté interruptif de travaux obligatoire (art. L. 480-2 alinéa 10 CU) (modèle maire)</i>		148
<i>Annexe I.F. Arrêté interruptif de travaux (modèle préfet)</i>		150
<i>Annexe I.G. Arrêté portant abrogation d'un arrêté interruptif de travaux</i>		152
<i>Annexe I.H. Arrêté portant retrait d'un arrêté interruptif de travaux</i>		153
Annexes II - Les pouvoirs de l'autorité administrative (L. 481-1 CU et suivants)		154
<i>Annexe II.A. Logigramme des procédures</i>		154
<i>Annexe II.B. Courrier préalable à la mise en demeure (procédure contradictoire obligatoire)</i>		155
<i>Annexe II.C. Arrêté de mise en demeure (L. 481-1 du code de l'urbanisme)</i>		156
<i>Annexe II.D. Courrier de procédure contradictoire préalablement à l'arrêté instituant une astreinte administrative (pour le cas où les astreintes n'auraient pas été prévues au sein de l'arrêté de mise en demeure)</i>		158
<i>Annexe II.E. Arrêté rendant redevable d'une astreinte administrative</i>		159
<i>Annexe II.F. Courrier préalable à la liquidation de l'astreinte administrative (L. 481-1 / L. 481-2) (procédure contradictoire obligatoire)</i>		162
<i>Annexe II.G. Arrêté de liquidation de l'astreinte administrative</i>		163
<i>Annexe II.H. Courrier préalable à la consignation (L. 481-3 CU) (procédure contradictoire conseillée)</i>		165
<i>Annexe II.I. Arrêté de consignation administrative (L. 481-3 CU)</i>		166

TABLE DES MATIERES

<i>Annexe II.J. Arrêté de déconsignation administrative (maire)</i>	168
Annexes III - La mise en œuvre des sanctions – arrêté portant liquidation de l’astreinte	170
<i>Annexe III.A. Arrêté de liquidation des astreintes par le préfet</i>	170
<i>Annexe III.B. Première lettre de rappel</i>	172
<i>Annexe III.C. Lettre de dernier délai</i>	173
Annexe IV – Réponse à soit-transmis (L. 480-5 CU).....	174
Annexe V – La représentation de l’Etat	177
<i>Annexe V.A. Action civile en démolition du préfet sur le fondement des articles L. 600-6 et L. 480-13 du code de l’urbanisme</i>	177

PARTIE 1 - LES INFRACTIONS

1. LES NOTIONS CLÉS

1.1. La définition des infractions pénales

1.1.1. La distinction des crimes, des délits et des contraventions

Le code pénal (CP), entré en vigueur le 1er mars 1994, reprend la division tripartite traditionnelle entre les crimes, les délits et les contraventions (article 111-1 du CP).

Le droit pénal de l'urbanisme ne connaît que des délits et des contraventions.

1.1.1.1. Les délits

Les délits sont passibles d'une peine d'emprisonnement allant de deux mois à dix ans au plus et d'une peine d'amende supérieure ou égale à 3 750 Euros (art. 131-3 et 131-4 CP et art. 381 du code de procédure pénale (CPP)).

Il revient au tribunal correctionnel de connaître de ces délits.

La prescription de l'action publique, c'est-à-dire le délai à l'expiration duquel la poursuite de l'auteur de l'infraction devient impossible, est de six ans (art. 8 CPP : « *L'action publique des délits se prescrit par six années révolues à compter du jour où l'infraction a été commise.* »). Le point de départ du délai de prescription de l'action publique varie selon la nature de l'infraction (voir ci-après).

La prescription de la peine, c'est-à-dire le délai à l'expiration duquel la peine prononcée à l'encontre d'une personne coupable d'une infraction ne peut plus être exécutée, est de six années révolues à compter de la date à laquelle la décision de condamnation est devenue définitive (art. 133-3 CP).

Les mesures de restitution de l'article L. 480-5 CU, à savoir, la démolition, la mise en conformité et la remise en état des lieux ne sont pas des sanctions pénales et ne sont donc pas soumises à la prescription de la peine, elles sont des mesures à caractère réel qui se prescrivaient par 30 ans (article 2227 du code civil, concernant les actions immobilières; Cass. Crim., 23 novembre 1994, n° 93-81.605, publié au bulletin). Il en était de même pour l'astreinte prononcée au titre de l'article L. 480-7. Désormais ce délai est de 10 ans (Cass. Crim. 8 novembre 2016, n° 15-86.889, publié au bulletin). Se reporter au § [3.2.2.2. Le prononcé des mesures de restitution](#) de la partie 3).

1.1.1.2. Les contraventions

L'auteur d'une telle infraction est passible d'une amende dont le montant varie entre 38 euros pour les contraventions de première classe à 1 500 euros pour les contraventions de cinquième classe, qui peut être portée à 3 000 euros en cas de récidive (art. 131-12 et 131-13 CP).

Les contraventions sont jugées par le tribunal de police.

La prescription de l'action publique est d'une année révolue à compter du jour où l'infraction a été commise (art. 9 CPP).

La prescription de la peine est de trois années révolues à compter de la date à laquelle la décision de condamnation est devenue définitive (art. 133-4 CP).

1.1.2. La nature juridique des infractions

Le principe de légalité des infractions et des peines afférentes, qui découle de l'article 7 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 et repris par l'article 111-3 CP, veut qu'il n'y ait ni infraction, ni peine sans texte les prévoyant expressément.

Une infraction est une action ou une omission imputable à son auteur prévue et sanctionnée par un texte spécial.

L'application d'une incrimination pénale suppose ainsi la réunion de trois éléments constitutifs :

- l'élément légal,
- l'élément matériel,
- l'élément moral.

1.1.2.1. L'élément légal

- **Toute infraction pénale nécessite un texte précis d'incrimination (art. 111-3 CP)**

Les éléments constitutifs des crimes et des délits sont définis par la loi, alors que ceux relatifs aux contraventions le sont par voie réglementaire.

En vertu du principe de légalité, toute action ou abstention ne constitue une infraction que dans la stricte mesure où cet acte présente les caractères et remplit les conditions fixées par le texte d'incrimination. Les dispositions des articles L. 610-1, L. 480-4, L. 480-4-1 et L. 480-4-2 CU instituent ainsi les principales incriminations en la matière.

En conséquence, il est indispensable de qualifier l'infraction en cause dans le procès-verbal de constatation, c'est à dire de désigner l'infraction commise en l'accompagnant de la référence au texte servant de fondement à la répression. Cet exercice sera d'autant plus nécessaire qu'il s'agira de qualifier une infraction spécifique. Facilitant la recherche du procureur de la République, la répression des infractions pourra ainsi gagner en efficacité (voir [2.1](#). Le recensement des infractions).

Aux termes de l'article 111-4 CP, la loi pénale est d'interprétation stricte. Ce principe conduit à prohiber toute extension de l'incrimination à des situations autres que celles prévues par le texte pénal.

Le raisonnement par analogie n'est donc pas admis. Cependant, face à un texte d'interprétation large comme l'article L. 480-4 CU, il appartient au juge répressif d'apprécier la réalité des infractions, dans le cadre légal, lorsque le législateur n'a pas expressément prévu l'incrimination correspondante.

- **L'application de la loi pénale dans le temps est variable**

- ▣ **Concernant les lois pénales de fond :**

Les lois pénales de fond sont celles qui définissent une infraction ou qui fixent la peine qui leur est applicable.

Aux termes de l'article 112-1 CP, les lois pénales de fond plus sévères, c'est à dire celles qui sont défavorables à l'auteur d'une infraction, ne sont jamais rétroactives.

En revanche, conformément à l'article 112-1 alinéa 3 CP, les dispositions nouvelles moins sévères que les dispositions anciennes s'appliquent aux infractions commises avant leur entrée en vigueur lorsqu'elles n'ont pas donné lieu à une condamnation passée en force de chose jugée.

Enfin, même s'il y a eu condamnation passée en force de chose jugée, la peine cesse de recevoir application lorsqu'« elle a été prononcée pour un fait qui, en vertu d'une loi postérieure au jugement, n'a plus le caractère d'une infraction pénale » (art. 112-4 al. 2 CP). Cette disposition trouve à s'appliquer dans l'hypothèse d'une loi supprimant une infraction.

- ▣ **Concernant les lois pénales de forme**

Sont applicables immédiatement à la répression des infractions commises avant leur entrée en vigueur (art. 112-2 CP) les lois pénales qui ont trait :

- à la compétence et à l'organisation judiciaire, tant qu'un jugement au fond n'a pas été rendu en première instance ;
- aux modalités des poursuites et aux formes de la procédure ;
- au régime d'exécution et d'application des peines ; toutefois, pour ces dernières, dès lors qu'elles ont pour résultat de rendre plus sévères les peines prononcées par la décision de condamnation, elles ne sont applicables qu'aux condamnations prononcées pour des faits commis postérieurement à leur entrée en vigueur ;
- au régime de la prescription de l'action publique et à la prescription des peines (lorsque les prescriptions ne sont pas acquises).

Les lois relatives à la nature et aux cas d'ouverture des voies de recours ainsi qu'aux délais de recours et à la qualité des personnes admises à se pourvoir sont applicables aux recours formés contre les décisions prononcées après leur entrée en vigueur (art. 112-3 CP).

Aux termes de l'article 112-4 al. 1 CP, l'application immédiate de la loi nouvelle est sans effet sur la validité des actes accomplis conformément à la loi ancienne.

1.1.2.2. L'élément matériel

L'élément matériel se caractérise par tout fait par lequel se révèle l'infraction. La disparition de l'élément matériel, du fait de la délivrance d'une autorisation en régularisation, ne permet plus de constater l'infraction (CAA Lyon, *Martinon*, 7 décembre 1999, n° 95LY00113 a contrario). Cependant, la

violation des règles de l'urbanisme est constituée lors de l'établissement du procès-verbal d'infraction, peu importe que certains manquements aient été régularisés avant l'achèvement des travaux (Cass. Crim. 16 janvier 2018, n° 17-81157, publié au bulletin).

Pour chacune des infractions, l'élément matériel nécessaire se déduit du texte d'incrimination et varie d'une incrimination à l'autre.

La description précise des faits dans le procès-verbal de constat d'infraction est fondamentale et pourra ainsi porter sur l'état d'avancement des travaux, la destination de l'ouvrage, les dimensions de la construction, la surface de plancher, etc.

- **L'élément matériel réside :**

- soit dans un acte positif, qui suppose un comportement actif de la part de l'auteur de l'infraction : ce sont les infractions dites de commission,
- soit dans un acte négatif, qui suppose une abstention de la part de l'auteur de l'acte en cause : ce sont les infractions dites d'omission.

- **Les modes d'exécution des infractions permettent de distinguer :**

- ▣ **Les infractions instantanées** qui se réalisent par une action ou une omission s'exécutant en un trait de temps plus ou moins long. L'exemple le plus typique en droit pénal est celui du vol. En matière d'urbanisme, il s'agit, par exemple, de l'obstacle au droit de visite ou des coupes et abat-tages illicites d'arbres.

- ▣ **Les infractions continues** qui sont celles dont l'exécution se prolonge dans le temps et pour lesquelles la volonté coupable de l'auteur se réitère constamment, le délit de recel entre dans cette catégorie.

En matière d'urbanisme, ce type d'infraction trouve sa plus grande illustration dans le délit de construction sans autorisation préalable ; en effet, ce délit se perpétue durant toute la durée des travaux jusqu'à leur achèvement (Cass. Crim., 3 juin 1998, n° 97-83167, inédit). Il peut également s'agir de travaux réalisés de manière non-conforme à l'autorisation délivrée.

Le délit de stationnement illicite de caravane constitue également une infraction continue selon une jurisprudence constante (Cass. Crim., 29 juin 1999, n° 98-83.488, inédit; Cass. Crim., 30 septembre 1992, n° 92-81.084, publié au bulletin; Cass. Crim., 27 janvier 1993, n° 92-81.397, inédit; Cass. Crim., 3 février 1993, n° 92-81.398, inédit). Le délit d'exploitation d'un terrain de camping sans autorisation est un autre exemple d'infraction continue en matière d'urbanisme (Cass. Crim., 12 octobre 2021, n° 20-87.099, inédit).

- ▣ **Les infractions successives** qui se caractérisent par la réalisation d'une succession d'actes identiques par le même auteur ; bien qu'il s'agisse d'infractions distinctes, la jurisprudence les considère comme un ensemble. A titre d'exemple, en droit pénal, ce type d'infraction se retrouve dans l'ouverture illégale d'un débit de boissons.

En matière d'urbanisme, l'inexécution par un lotisseur des travaux prescrits constitue une infraction successive et se renouvelle tant qu'il n'est pas satisfait aux prescriptions édictées (Cass. Crim., 21 septembre 1993, n° 92-83633, inédit).

La prescription de l'action publique ôte tout caractère délictueux aux faits qui ne peuvent plus, dès lors, être poursuivis (Cass. Crim., 9 mars 1993, n° 92-82.372, inédit; Cass. Crim., 27 octobre 1993, n° 9282.374, publié au bulletin).

- **Selon la nature de l'infraction, le point de départ du délai de prescription ne sera pas le même :**

▣ **Concernant l'infraction instantanée**, le délai de la prescription de l'action publique court à compter du jour de l'accomplissement du fait délictueux. Le prolongement des effets dans le temps est alors indifférent. Et lorsque l'infraction est dissimulée par son auteur, la loi a prévu des assouplissements pour en faciliter les poursuites pénales (voir ci-dessous).

▣ **Concernant l'infraction continue**, le délai de prescription de l'action publique ne débute qu'à compter du jour où le fait incriminé a cessé, c'est-à-dire du jour où le dernier acte délictueux a été effectué, au jour de l'achèvement des travaux (Cass. crim., 27 mai 2014, n° 13-80.574, publié au bulletin). En effet, les travaux non conformes ou réalisés sans autorisation font très rarement l'objet de déclaration d'achèvement de travaux (cette procédure enclenchant le processus de recollement) et sont, la plupart du temps, dissimulés par leur auteur (voir ci-dessous).

Le caractère d'opération unique, dont la détermination relève du pouvoir d'appréciation souverain des juges du fond, permet de constater des travaux irréguliers pendant six années à compter de l'achèvement des derniers travaux, puisque le délit d'exécution de travaux non autorisés s'accomplit pendant tout le temps où les travaux sont exécutés et que sa perpétuation s'étend jusqu'à leur achèvement complet. **La notion d'opération unique peut se définir comme un ensemble immobilier indivisible résultant d'une entreprise unique de construction par des travaux successifs et cohérents entre eux, effectués par la même personne et dans le but d'en tirer bénéfice.** La prescription ne commence à courir qu'à la date d'achèvement de l'ensemble des travaux réalisés et non pour chaque élément achevé (Cass. Crim., 19 avril 2005, n° 04-86661, inédit ; Cass. Crim., 25 janvier 2005, *Commune de Vaujourns*, n° 04-86226, inédit ; Cass. Crim., 1^{er} juin 2021, n° 20-86.073, inédit).

En revanche, dès le premier acte de construction, il est possible de dresser procès-verbal, l'infraction de construction sans permis étant, en effet, caractérisée.

La notion d'opération unique permet également de poursuivre l'auteur d'une construction réalisée sans permis de construire alors qu'elle forme un ensemble indissociable avec une construction dont la prescription est acquise (Cass. Crim., 18 mai 2005, n° 04-86697, inédit).

La notion d'achèvement des travaux s'entend « *lorsque l'immeuble est en état d'être affecté à l'usage auquel il est destiné* » (Cass. Crim., 19 janvier 1982, inédit, Dalloz 1983, IR, p 249), peu importe le dépôt d'une DACT (déclaration attestant l'achèvement et la conformité des travaux) (Cass. crim., 16 janvier 2018, n° 17-81.896, publié au bulletin). La notion d'achèvement de travaux est appréciée souverainement par les juges du fond en fonction des constatations indiquées dans le procès-verbal ou tout autre moyen de preuve (art. 427, al. 1 CPP).

Le dépôt éventuel d'une déclaration d'achèvement de travaux (DACT), prévue à l'article R. 462-1 du code de l'urbanisme, ne conditionne pas le départ du délai de prescription. En effet, elle est, comme son nom l'indique, une formalité administrative à la main du bénéficiaire de l'autorisation d'urbanisme dans laquelle celui-ci annonce à l'autorité administrative qui lui a délivré cette autorisation, que

ses travaux sont à la fois achevés et conformes à cette dernière. Son dépôt enclenche le processus de recollement (contrôle par l'autorité administrative de la conformité des travaux).

Par définition, cette formalité n'est pas accomplie en présence de l'infraction la plus grave au code de l'urbanisme, à savoir les travaux réalisés sans autorisation. Pour ces derniers, se référer à la DACT serait totalement inopérant.

Dans les autres cas, on constate en pratique que le dépôt de la DACT est souvent réalisé de manière différée par rapport à l'achèvement effectif de travaux (notamment à l'occasion de la vente du bien construit, pour répondre à une clause suspensive) ou n'est même parfois jamais effectué.

■ **Concernant l'infraction successive**, la prescription de l'action publique débute à partir du jour où la situation délictueuse a pris fin. Les règles relatives à l'infraction continue s'appliquent.

Concernant les infractions « occultes » et « dissimulées », la loi du 27 février 2017 a prévu des dispositions spécifiques : la prescription court à compter du jour où l'infraction est apparue et a pu être constatée, avec un délai de prescription de douze années maximum (article 9-1 CPP). Est occulte l'infraction qui, en raison de ses éléments constitutifs, ne peut être connue ni de la victime ni de l'autorité judiciaire. Est dissimulée l'infraction dont l'auteur accomplit délibérément toute manœuvre caractérisée tendant à en empêcher la découverte. Cette disposition très souple permet de rattraper les infractions qui seraient dissimulées par leur auteur et donc de sécuriser les poursuites pénales qu'un maire souhaiterait engager à l'attention d'un contrevenant.

Tout acte d'enquête, d'instruction et de poursuite interrompt la prescription de l'action publique. Un nouveau délai de six ans, ou d'un an, suivant la nature de l'infraction, court donc à compter de la date de l'acte (cf. 2ème Partie, § [3.4.1.1. Le point de départ de la prescription de l'action publique](#)).

Tout obstacle de droit prévu par la loi ou tout obstacle de fait insurmontable et assimilable à la force majeure rendant impossible la mise en mouvement ou l'exercice de l'action publique suspend la prescription (article 9-3 CPP). Le délai recommence à courir dès la disparition de la cause de suspension.

1.1.2.3. L'élément moral

L'élément moral (ou intentionnel) de l'infraction réside dans la volonté ou la conscience de l'auteur d'un acte matériel de violer la loi pénale.

Le code pénal, en son article 121-3, dispose qu'il ne saurait y avoir de crime et de délit sans intention de le commettre. Cette disposition implique donc la démonstration de la volonté coupable du prévenu de commettre un acte délictueux.

En matière d'urbanisme toutefois, la chambre criminelle de la Cour de cassation considère que le caractère intentionnel suffit à caractériser l'infraction.

En effet, la seule constatation de la violation en connaissance de cause d'une prescription légale ou réglementaire implique, de la part de son auteur, l'intention coupable exigée par l'article 121-3, alinéa 1 CP (Cass. Crim., 12 juillet 1994, n° 93-85262, publié au bulletin; illustrations : Cass. Crim., 5 novembre 2019, n° 18-83.994, inédit ; Cass. Crim., 4 décembre 2018, n° 14-81.818).

Le délit suppose donc cumulativement :

- la volonté d'accomplir l'acte,
- la connaissance de son caractère illicite.

L'orientation prise par la Cour de cassation semble consister à considérer qu'il existe une forte présomption d'intention coupable :

- qui peut être confortée par un élément attestant de l'intention coupable de la personne mise en cause ; tout acte, quel qu'il soit, pourra ainsi permettre d'établir la connaissance, par le prévenu, de l'illégalité de ses agissements (autorisation obtenue par fraude, travaux effectués après la péremption de l'autorisation de construire, procès-verbal, travaux poursuivis après une décision d'annulation, une suspension ou un acte, quel qu'il soit, de l'autorité compétente constatant l'irrégularité, arrêté interruptif de travaux, etc.).
- et qui peut même suppléer le silence des juges du fond sur ce point.

1.1.3. La notion de gravité des infractions en matière d'urbanisme

Lorsque l'autorité administrative a connaissance d'une infraction incriminée par les articles L. 610-1 et L. 480-4 CU, elle est tenue d'en faire dresser procès-verbal (art. L. 480-1 al. 3 CU). L'administration ne dispose donc pas de pouvoir d'appréciation et sa carence en l'espèce constitue une faute de nature à engager la responsabilité de l'État s'il y a préjudice (CE, 2^{ème} et 7^{ème} sous-sections réunies, 10 juillet 2006, n° 267943, inédit).

La démonstration de la gravité de l'infraction dans ses dimensions urbanistique, juridique et sociologique, sera déterminante pour convaincre à la fois le procureur de la République d'engager les poursuites et le juge de sanctionner les faits de la cause.

En effet, le parquet décide de l'opportunité des poursuites et le juge est souverain pour apprécier la gravité de l'infraction.

1.1.3.1. Une notion complexe

Définir la gravité des infractions dans le domaine de l'urbanisme est un exercice parfois difficile. C'est pourquoi, il paraît utile que les services locaux définissent des lignes directrices adaptées à la situation locale qui serviront de cadre à la recherche des infractions et qui permettront d'étayer les observations faites auprès du parquet ou à l'audience.

Ces lignes directrices apparaissent en fonction de deux paramètres : la nature des priorités locales, en matière d'aménagement et de protection de l'espace, et l'environnement sociologique ou la pression économique qui peuvent expliquer ou favoriser la commission d'un certain type d'infraction.

Ces priorités ne peuvent être définies qu'au niveau local et ne peuvent être que relatives, c'est-à-dire pertinentes à un moment donné, en un lieu donné, et compte tenu de l'équilibre social qui doit être maintenu.

Il est souhaitable de développer, à l'initiative du service local de l'État chargé de l'urbanisme et sous l'égide du préfet, une démarche de concertation avec l'ensemble des services concernés, en particulier ceux chargés de l'environnement, de l'agriculture et de la forêt, de l'architecture et du patrimoine, de l'industrie, de la recherche, la Direction départementale des finances publiques (DDFIP) ainsi qu'avec les autres corps chargés de la constatation des infractions, gendarmerie et police.

Cette démarche de concertation doit également être entreprise avec les parquets. L'expérience montre que des relations suivies entre le parquet et le service local de l'État sont un gage d'efficacité, que ce soit sur le plan des poursuites ou des phases ultérieures de la procédure pénale. De telles initiatives permettent de sensibiliser les magistrats aux enjeux locaux d'urbanisme et, en contrepartie,

les services contentieux des services locaux peuvent mieux cibler les informations nécessaires aux magistrats permettant à ces derniers d'engager les poursuites.

Il s'agit, par ces initiatives, d'assurer la continuité de la « chaîne pénale » pour que les infractions soient détectées et constatées, qu'elles donnent lieu au prononcé de sanctions et que les décisions du juge pénal soient exécutées.

Dans chaque cas particulier, les observations seront utilement étayées si les services locaux accompagnent le constat d'infraction d'un dossier solide qui doit principalement comprendre des plans et des photographies pour une information complète du ministère public et du juge sur l'infraction.

Il convient ensuite de replacer l'infraction dans son contexte et montrer la relativité de son incidence afin que puissent être compris les deux éventuels paradoxes selon lesquels une infraction d'apparence mineure doit être sévèrement punie alors qu'une infraction apparemment plus importante peut justifier plus de mansuétude.

Une infraction donnée s'analyse sous trois aspects : urbanistique, juridique et sociologique.

1.1.3.2. Les enjeux urbanistiques

Leur appréciation est fonction du contexte. Il est difficile de définir des critères sur le plan national et l'appréciation de la gravité urbanistique d'une infraction est également fonction des orientations qui auront été définies localement. Il est évident qu'une même infraction, commise dans deux lieux différents, présente un degré de gravité différent. Par exemple la construction sans autorisation réalisée dans un milieu urbain ordinaire ne présente pas le même degré de gravité que celle réalisée en covisibilité d'un monument historique.

Une infraction grave sur le plan urbanistique n'est pas nécessairement une infraction qui porte sur une construction importante même si le caractère emblématique que peut représenter la répression d'une telle infraction se conçoit aisément. De multiples « petites infractions » peuvent ainsi conduire à terme à une dégradation importante, voire irréversible, de l'environnement. C'est ce que rappelle le Conseil d'Etat dans son rapport « L'urbanisme : pour un droit plus efficace » (*Documentation française*, 1992).

Ainsi, laisser se perpétrer des infractions qui pourraient paraître mineures, telles que la construction de cabanons ou le stationnement irrégulier de caravanes, peut conduire à créer des précédents qui, par contagion, peuvent se révéler ensuite difficilement maîtrisables.

Dans leurs observations, les services locaux doivent préciser le contexte de l'infraction, c'est-à-dire expliciter les motifs auxquels obéit l'édition de la règle de droit, en particulier au regard de l'intérêt général qui doit être préservé, et situer les conséquences de sa violation par rapport aux enjeux nationaux et locaux de la politique d'urbanisme.

Il faut avoir à l'esprit que les autorisations d'urbanisme sont essentiellement destinées à assurer la sauvegarde de la qualité de l'urbanisme, de l'environnement et des paysages. Le respect en lui-même de la règle juridique pourrait, en effet, manquer de légitimité s'il ne reposait sur un souci justifié et démontré de combattre ou, tout au moins, de réduire les conséquences de l'infraction sur l'environnement.

1.1.3.3. Les enjeux juridiques

Si certains enjeux d'urbanisme apparaissent sans conteste comme prioritaires, tels que les lois d'aménagement et d'urbanisme, il n'en demeure pas moins que toute violation de la règle de droit, pour laquelle une incrimination existe, constitue une infraction. La Cour de cassation a eu l'occasion de rappeler que le caractère mineur d'une infraction ne peut soustraire les prévenus à leur responsabilité (Cass. Crim., 5 janvier 1954, P., Bull. crim. N° 3).

La règle de droit sera d'autant plus respectée par les constructeurs que les infractions seront constatées. Il importe que les justiciables constatent que l'administration agit avec équité afin que ne s'installe pas le sentiment qu'il existe « deux poids, deux mesures ».

Il appartiendra ensuite au ministère public d'apprécier l'opportunité d'engager les poursuites. Le principe d'opportunité des poursuites implique que le procureur de la République est le seul habilité à apprécier, selon sa conscience, les suites à donner à une plainte ou dénonciation (art. 40 et 40-1 CPP), a contrario le principe de légalité des poursuites impose au procureur de la République de poursuivre dès lors qu'il a connaissance d'une infraction constituée. Le droit national écartant le système de la légalité des poursuites au profit du principe d'opportunité, certaines procédures peuvent ne pas donner lieu à la saisine de la juridiction

1.1.3.4. Les enjeux sociologiques

Est considérée comme grave l'infraction dont l'absence de suites risque d'accréditer l'idée que la règle de droit n'a pas à être respectée puisque les manquements ne sont pas punis, contribuant ainsi par ricochet à nier les objectifs ou la politique qui sous-tend cette règle, à défier l'autorité publique et à déconsidérer les citoyens qui la respectent.

Le respect de l'égalité des citoyens devant la loi, et devant l'impôt lorsque les bénéficiaires d'autorisation de construire sont soumis à imposition, est le gage de la crédibilité de l'action de l'Etat. L'infraction est d'autant plus grave et appelle une demande de sanction exemplaire quand l'auteur de l'infraction a enfreint la règle de droit en toute connaissance de cause ou, *a fortiori*, quand celui-ci est un professionnel de l'immobilier ou du bâtiment qui doit en faire une exacte application.

Dans l'exercice des politiques pénales, le parquet pourra également mettre en œuvre une mesure alternative aux poursuites soit grâce à l'une des mesures listées à l'article 41-1 CPP permettant de réparer le dommage, mettre fin au trouble à l'ordre public ou reclasser l'auteur de l'infraction, par exemple en décidant de classer sous condition de mise en conformité avec les règles d'urbanisme ou en ordonnant une médiation pénale; soit en proposant une composition pénale selon les termes de l'article 41-2 CPP.

1.2. Les personnes pénalement responsables

1.2.1. L'auteur de l'infraction

L'article 121-1 CP dispose que « *nul n'est pénalement responsable que de son propre fait* ».

En vertu de l'article L. 480-4 alinéa 2 CU, les peines encourues pour les infractions au droit de l'urbanisme sont prononcées à l'encontre des utilisateurs du sol, des bénéficiaires des travaux, des architectes, des entrepreneurs ou autres personnes responsables de l'exécution desdits travaux. Le champ d'application de cette disposition est donc très largement ouvert.

La loi n° 2003-590 du 2 juillet 2003 portant diverses dispositions relatives à l'urbanisme, à l'habitat et à la construction a introduit la responsabilité pénale des personnes morales dans le code de l'urbanisme (article L. 480-4-2 CU). L'article L. 480-4-2 CU prévoit également la possibilité de prononcer certaines des peines complémentaires de l'article 131-39 du code pénal.

De plus, la Cour de cassation a maintes fois précisé que l'infraction n'était pas liée au droit de propriété sur le bien. Encourent ainsi des sanctions l'utilisateur du sol et les bénéficiaires des travaux, qui peuvent être des personnes physiques ou des personnes morales :

1.2.1.1. Les personnes physiques

Les personnes physiques peuvent être :

- **Le « simple particulier »**

▣ **Le propriétaire.** En présence de personnes mariées, il est impératif, en l'absence de précision sur le régime matrimonial, de dresser procès-verbal à l'encontre des deux époux. Cependant, la qualité de propriétaire ne suffit pas à elle seule à établir celle de bénéficiaire des travaux (Cass. Crim., 6 novembre 2018, n° 17-81.098, inédit). Il en est particulièrement ainsi dans le cas de démembrement du droit de propriété (usufruit, indivision...) et en cas de bail. Il est ainsi possible de consulter le service de publicité foncière (ex Conservation des hypothèques) afin d'obtenir ces renseignements.

Dans cette dernière hypothèse, la chambre criminelle de la Cour de cassation a ainsi cassé l'arrêt d'une cour d'appel pour défaut de motif en ce que cette dernière n'avait pas suffisamment établi la qualité de bénéficiaire des travaux. L'arrêt énonce que le propriétaire-bailleur n'a pas la qualité de bénéficiaire des travaux du seul fait qu'il n'a pas imposé à son locataire de remettre les lieux en l'état à la suite de l'édification, par ce dernier, de constructions sans permis, alors même qu'il s'était contractuellement engagé envers ce locataire à obtenir l'autorisation de construire (Cass. Crim., 9 mars 1999, n° 98-81705, inédit). De même, le seul fait que le bailleur ne se soit pas opposé à l'infraction ne rend pas ce dernier responsable pénalement des agissements de son locataire, tant qu'il n'est pas intervenu par un acte positif (Cass. Crim., 9 octobre 1996, n° 95-85.687, inédit confirmé par Cour EDH, 29 mars 2010, n° 34044/02 et 34078/02).

Ainsi, le bailleur qui ignorait que les locataires avaient entrepris les travaux sans autorisation préalable et sans l'avoir prévenu ni avoir obtenu son accord, même tacite, n'est pas pénalement responsable (Cass. Crim., 28 mai 2019, n° 18-81.193, inédit).

Pour être pénalement responsable, le bailleur doit avoir donné son accord exprès aux travaux (Cass. Crim., 9 avril 1992, n° 91-86021, publié au bulletin) ou avoir laissé les travaux s'exécuter en parfaite connaissance de cause (CA, Aix en Provence, 9 mai 2000).

Justifie la condamnation à une peine et à la remise en état du propriétaire d'un terrain qu'il a donné à bail à diverses entreprises la cour d'appel qui relève que si le prévenu n'a pas lui-même entreposé

des conteneurs illicites sur la parcelle, il est responsable du respect sur son fonds de la réglementation en matière d'urbanisme, dont il a connaissance, et qu'ayant conclu plusieurs contrats de location sur le terrain nu avec diverses entreprises de travaux publics et de transport, il ne saurait s'exonérer de cette responsabilité pénale, dès lors qu'il avait le pouvoir, selon les stipulations des baux, de contraindre les preneurs à respecter les règles d'urbanisme lors de leurs travaux, dont il est donc le véritable bénéficiaire, du fait du cadre juridique qu'il a mis en place et des loyers qui en sont la contrepartie (Cass. Crim. 24 octobre 2017, n° 16-87178, publié au bulletin).

▣ **Le nu-proprétaire** n'est de même pénalement responsable que s'il est dans les faits le véritable bénéficiaire des travaux. Ainsi a-t-il été jugé que si l'épouse du prévenu disposait de l'usufruit de la société pour le compte de laquelle les travaux étaient effectués, celui-ci en était en réalité le gérant de fait, véritable bénéficiaire des travaux. Au surplus, il avait reconnu s'être abstenu de solliciter un permis car il savait la zone inconstructible (Cass. Crim., 14 septembre 1999, n° 98-87.802, inédit).

En transposant une jurisprudence intervenue en matière de défrichement irrégulier, il semble que le copropriétaire indivis ne puisse, du seul fait de sa qualité, se voir imputer une responsabilité pénale (Cass. Crim., 5 juin 1996, n° 95-81.022, publié au bulletin).

▣ **Le locataire.** Ce dernier peut être pénalement responsable (Cass. Crim., 29 octobre 1997, n° 96-86.093, publié au bulletin; illustration : Cass. Crim., 2 avril 2019, n° 18-82.436, inédit).

▣ **La personne qui était bénéficiaire des travaux ou de l'utilisation irrégulière du sol à la date des faits.** Il importe peu que le prévenu ait perdu cette qualité postérieurement (Cass. Crim., 20 octobre 1993, n° 93-80.765, publié au bulletin).

▣ **Le vendeur et l'acquéreur**, qui sont considérés, l'un et l'autre, comme bénéficiaires dans le cadre d'une coaction résultant de travaux irrégulièrement effectués sur une construction, tant antérieurement que postérieurement à la vente (Cour d'appel d'Aix-en-Provence, *Hofmann et Zoegger*, 6 avril 2000).

▣ **L'acquéreur, lorsqu'il bénéficie en connaissance de cause, de travaux irrégulièrement entrepris** (Civ., 3ème, 22 novembre 2006, n° 05-14833, publié au bulletin).

- **Les responsables d'une société**

▣ **Le dirigeant d'une société** : il est alors nécessaire de dresser procès-verbal à l'encontre de celui qui est supposé en être le dirigeant (la recherche de l'extrait K.bis des sociétés auprès du greffe du tribunal de commerce peut d'ailleurs être utile).

▣ **Le gérant d'une SARL** (Cass. Crim, 5 janvier 1993, *Cardin*, n° 92-83.260, publié au bulletin). La perte de qualité de gérant n'enlève rien à la qualité de constructeur.

▣ **Le président du conseil d'administration d'une société anonyme, soit, en pratique, le dirigeant.**

▣ **Le directeur salarié.**

▣ **Le gérant de fait d'une société** (Cass. Crim., 12 juillet 1994, *La Porta Pino*, n° 93-85262, publié au bulletin; Cass. Crim., 25 mai 1994, n° 93-85.158, publié au bulletin; Cass. Crim., 14 septembre 1999, n° 98-87.802, inédit ; Cass. Crim., 6 novembre 2018, n° 17-81.098, inédit).

PARTIE I – LES INFRACTIONS

▣ **Le mandataire d'une SCI** (Cass. Crim., 20 janvier 1987, n° 85-95700, inédit).

- **Les personnes responsables de l'exécution des travaux**

▣ **Le maître de l'ouvrage.**

▣ **L'architecte.**

▣ **L'entrepreneur conscient du caractère illicite des travaux** (Cass. Crim., 6 octobre 1993, n° 92-85984, publié au bulletin).

▣ **Le promoteur immobilier.**

▣ **Le syndic gérant un immeuble** (Cass. Crim., 3 mai 1978, n° 77-92020, publié au bulletin). Concernant les personnes qui ont concouru à l'acte, leur qualité de professionnel présuppose leur connaissance des règles du droit de l'urbanisme. Les professionnels ont l'obligation de se renseigner sur la réglementation applicable. Ils ne sauraient s'exonérer de leur responsabilité en se retranchant derrière les ordres donnés par le maître de l'ouvrage en contradiction, par exemple, avec le permis de construire.

Il est nécessaire, lors de l'établissement du procès-verbal de constatation, de citer tous les intervenants connus susceptibles d'avoir concourus à l'acte. Il appartient, par la suite, au seul juge répressif de déterminer les responsabilités de chacun.

Si l'article L. 480-4 CU ouvre un champ d'intervention assez large, il n'en demeure pas moins que, compte tenu de la jurisprudence citée supra, la désignation du responsable pénal dans le procès-verbal doit s'exercer avec discernement et précision, alors même que le juge est saisi des faits (saisine dite *in rem*) et non à l'encontre des personnes visées au procès-verbal. La désignation des personnes mises en cause à ce stade n'emporte ainsi pas de conséquences définitives, sinon dans l'orientation de l'enquête complémentaire pour le parquet. Bien que ce dernier ne soit lui-même pas lié par les énonciations du procès-verbal.

1.2.1.2. Les personnes morales

L'article L. 480-4-2 du code de l'urbanisme permet l'incrimination des personnes morales dès lors qu'elles apparaissent en tant qu'utilisateur du sol, bénéficiaire des travaux ou responsables de l'exécution des travaux.

- **Les cas de responsabilité pénale**

▣ **infractions définies à l'article L. 610-1 CU** : manquements aux dispositions des divers documents d'urbanisme, notamment des plans locaux d'urbanisme ; exécution de travaux ou utilisation du sol en méconnaissance des obligations découlant des règles générales d'urbanisme (art. L.111-1, R.111-1 et suivants CU) ou des règles relatives à la protection des espaces naturels sensibles des départements (art. L. 113-11 et L.113-12 CU), exécution de travaux avant la réception de l'étude de sécurité publique, et coupes et abattages d'arbres effectués en infraction aux dispositions de l'article L. 421-4 CU lorsqu'un plan local d'urbanisme a été prescrit mais n'a pas encore été rendu public ;

■ **infractions établies par les articles L. 480-4-1 al. 1, L. 442-1, L. 442-3, L. 442-4, R. 421-19 a) et R. 421-23 a) CU en matière de lotissement**, notamment la location, la vente ou la promesse de location ou de vente en l'absence des autorisations requises ;

■ **infraction visée par l'article L. 480-3 CU** : continuation des travaux nonobstant une décision judiciaire ou un arrêté en ordonnant l'interruption ou une décision de la juridiction administrative prononçant la suspension de l'exécution d'une autorisation d'urbanisme. ;

■ **incrimination générale de l'article L. 480-4 CU** : défaut de permis de construire, construction en méconnaissance des dispositions du permis accordé, inexécution des travaux imposés ou de travaux de démolition ou de remise en état, et inobservation des délais de remise en état ou de réaffectation du sol ;

■ **infraction établie par l'article L. 480-12 CU** : obstacle à l'exercice du droit de visite et de communication organisé par les articles L. 461-1 et suivants ou à la recherche et la constatation des infractions au code de l'urbanisme par certaines autorités (préfet et maire) ;

■ **infraction définie par l'article L. 510-1 CU** : en cas de défaut d'agrément prévu au I de cet article pour les travaux concernant les locaux, installations ou annexes servant à des activités industrielles, commerciales, professionnelles, etc. ne relevant ni de l'État ni de son contrôle, l'évacuation des locaux et la destruction des constructions irrégulières seront ordonnées.

- **Les conditions de la responsabilité**

Conformément au droit commun de l'article 121-2 CP, mentionné à l'article L. 480-4-2 CU, elles sont au nombre de deux :

■ **une infraction commise pour le compte de la personne morale**, c'est-à-dire dans l'intérêt de cette personne ou, plus généralement, dans le cadre de son activité. Par exemple, le permis de construire a été délivré au profit de la société et les travaux réalisés, pour l'exercice de son activité, sont plus importants que ceux qui avaient été autorisés. La société qui laisse des travaux se réaliser en vue d'en percevoir les fruits est pénalement responsable (Cass. Crim., 22 octobre 2019, n° 18-84.199, inédit) ;

■ **une infraction commise par les organes ou représentants de la personne morale**, c'est-à-dire, d'une part, les individus chargés par la loi ou les statuts de prendre les décisions ou de présider à leur exécution (président, directeur général, gérant, syndic de copropriété, etc.), d'autre part, ceux chargés d'incarner la personne morale dans ses rapports avec les tiers (qu'il s'agisse d'un mandat général ou d'un mandat spécial); à noter que le salarié, qui n'est ni organe ni représentant, peut également engager la responsabilité de la personne morale dès lors qu'il est bénéficiaire d'une délégation de pouvoir (Cass. Crim., 9 novembre 1999, n° 98-81746, publié au bulletin).

La responsabilité de la personne morale n'existe que dans la mesure où toutes les conditions de la responsabilité, notamment l'élément moral, sont réunies chez la personne physique, organe ou représentant. Ainsi, la responsabilité de la personne morale n'est qu'une responsabilité - reflet de celle de la personne physique (Cass. Crim., 2 décembre 1997, n° 96-85484, publié au bulletin.). Dès lors, la responsabilité de la personne morale titulaire du permis, et pour le compte de laquelle les travaux sont effectués, suppose nécessairement que l'organe qui a présidé à l'exécution des travaux a été conscient, par exemple, du dépassement de l'autorisation délivrée.

Enfin, les poursuites à l'encontre de la personne morale n'excluent nullement les poursuites à l'encontre de la personne physique (art. 121-2 al 3 CP). Il est donc conseillé d'engager simultanément les poursuites tant à l'encontre de la personne morale qu'à l'encontre de son représentant.

- **Les peines encourues par les personnes morales**

Elles sont énoncées par l'article L. 480-4-2 CU :

- **l'amende**, dont le taux maximum est égal au quintuple du taux maximum applicable aux personnes physiques (art. 131-38 CP);
- **certaines peines complémentaires prévues à l'article 131-39 CP :**

- ▣ **l'interdiction, à titre définitif ou pour une durée maximum de cinq ans, d'exercer directement ou indirectement, l'activité dans l'exercice ou à l'occasion de laquelle l'infraction a été commise ;**

- ▣ **le placement, pour une durée de cinq ans au plus, sous surveillance judiciaire**, ce qui implique, de la part de la juridiction correctionnelle, la désignation d'un mandataire de justice, lui-même chargé de rendre compte au juge de l'application des peines ;

- ▣ **la fermeture, définitive ou pour une durée de cinq ans au plus, des établissements ou de l'un ou plusieurs des établissements de l'entreprise ayant servi à commettre les faits incriminés ;**

- ▣ **l'exclusion des marchés publics**, à titre définitif ou pour une durée de cinq ans au plus, ce qui peut constituer pour certaines entreprises une véritable condamnation à disparaître ;

- ▣ **l'affichage de la décision de condamnation** par la presse écrite ou sa diffusion, par tout moyen de communication, au public.

Les mesures de restitution prévues par l'article L. 480-5 CU (la démolition, la mise en conformité ou la réaffectation du sol) peuvent également être prononcées, y compris en cas de dissolution de la personne morale, comme en cas de décès de la personne physique (art. L. 480-6 CU).

1.2.2. Les causes d'irresponsabilité

Bien que l'infraction soit matériellement constituée, son auteur pourra être exonéré de toute répression en établissant l'existence de l'une des causes d'irresponsabilité instituées par le code pénal.

1.2.2.1. L'erreur sur le droit

Aux termes de l'article 122-3 CP, « *n'est pas pénalement responsable la personne qui justifie avoir cru, par une erreur sur le droit qu'elle n'était pas en mesure d'éviter, pouvoir légitimement accomplir l'acte* ».

Cette cause d'irresponsabilité, atténuant le principe traditionnel selon lequel « *nul n'est censé ignorer la loi* », est d'application stricte. Elle nécessite, en effet, la preuve, établie par la personne mise en cause, que cette erreur était « invincible ». Le Sénat, lors des débats parlementaires, n'a envisagé que deux hypothèses : celle fondée sur une information erronée fournie par l'autorité administrative interrogée préalablement à l'acte et celle fondée sur le défaut de publication du texte normatif.

Trois conditions sont ainsi à réunir :

- ▣ l'erreur doit porter sur une règle de droit ;
- ▣ le prévenu ne devait pas être en mesure d'éviter l'erreur ;
- ▣ le prévenu devait légitimement croire pouvoir accomplir l'acte.

En revanche, l'erreur sur le droit n'est pas invocable lorsque l'irrégularité du permis était manifeste au point que son bénéficiaire n'ait pu croire à sa validité, alors que la délivrance d'une autorisation valide au moment de la réalisation des travaux est considérée par la jurisprudence comme relevant de l'erreur de droit. La poursuite des travaux en l'absence de permis de construire malgré la promesse verbale du maire de régulariser, ne peut constituer une erreur invincible de droit, les prévenus ne pouvant ignorer la nécessité d'un permis de construire, qui serait refusé au vu des exigences du plan d'occupation des sols (Cass. Crim., 3 novembre 2021, n° 21-80.497, inédit). De même, le professionnel invoquant une erreur invincible de droit est de mauvaise foi puisqu'il avait une parfaite connaissance des règles d'urbanisme et dès lors s'y est soustrait délibérément (Cass. Crim., 1^{er} juin 2021, n° 20.85.356, inédit).

Il y a lieu de préciser que seule la personne poursuivie est fondée à invoquer une telle cause d'exonération de sa responsabilité pénale (Cass. Crim., 17 mars 2021, n° 20-83.062, inédit). La Cour de cassation a jugé que l'erreur sur le droit ne peut ni être soulevée d'office par le juge (Cass. Crim., 15 novembre 1995, n° 94-85414, publié au bulletin), ni pour la première fois devant la Cour de cassation (Cass. Crim., 24 janvier 1996, n° 95-81.500, publié au bulletin).

Ne constituent pas une erreur sur le droit, les difficultés d'interprétation sur le sens ou la portée d'une décision de justice pour lesquelles une demande en interprétation peut être présentée devant le juge (Cass. Crim., 11 octobre 1995, n° 94-83735, publié au bulletin, sous réserve de sa transposition en matière d'urbanisme : concernant une violation de domicile résultant d'une erreur sur le droit, il appartenait au prévenu de formuler une demande d'interprétation au juge compétent pour connaître les dispositions de son jugement de divorce).

1.2.2.2. L'illégalité des tolérances administratives

Dénommées également « les petits permis », elles constituent des pratiques illégales. En effet, les tolérances administratives ne peuvent écarter l'application d'une règle, et ce nonobstant la fréquence de la violation de ladite règle (Cass. Crim., 5 novembre 2019, n° 18-86.464, inédit)

Pour le juge administratif, un accord verbal, même confirmé par écrit, ne peut être regardé comme constituant une autorisation de construire au sens du code de l'urbanisme (TA de Caen, Navarre, 6 juin 2000, n° 99-1576 ; CE, 20 février 2002, *Plan*, n° 235725, inédit).

De même, pour le juge pénal, l'accord verbal ou écrit du maire ne suffit pas en l'absence d'octroi officiel du permis de construire. (Cass. Crim., 15 octobre 2002, n° 01-87640, inédit ; Cass., Crim., 16 février 1994, n° 93-82.129, publié au bulletin).

Ainsi, les lettres par lesquelles un maire autorise un administré à effectuer des travaux de construction ne constituent pas un permis de construire ; le constructeur qui s'en prévaut commet un délit de construction sans permis et le maire se rend, quant à lui, coupable du délit de complicité (Cass., Crim., 15 octobre 2002, n° 01-87640, inédit).

En outre, « *un accord tacite du maire ne peut être considéré comme valant permis de construire* » (Cass. Crim., 3 novembre 2021, n° 21-80.497, inédit).

1.2.2.3. L'état de nécessité

Aux termes de l'article 122-7 CP, « *N'est pas pénalement responsable la personne qui, face à un danger actuel ou imminent qui menace elle-même, autrui ou un bien, accomplit un acte nécessaire à la sauvegarde de la personne ou du bien, sauf s'il y a disproportion entre les moyens employés et la gravité de la menace.* »

Une telle cause d'exonération jouera très rarement eu égard à la jurisprudence de la Chambre criminelle de la Cour de cassation, très restrictive en la matière. Pour que l'état de nécessité existe, il faut que l'infraction ait été nécessaire, proportionnée et n'ait pas laissé à son auteur la possibilité d'agir autrement. Le danger doit être actuel ou imminent, il ne peut donc pas s'agir d'un danger futur qu'aucune mesure actuelle ne permettrait de prévenir (Cass. Crim., 15 juin 2021, n° 20-83.749, publié au bulletin). Il ne peut pas non plus s'agir d'un danger éventuel (Cass. Crim., 1^{er} juin 2005, n° 05-80.351, publié au bulletin). Des considérations uniquement matérielles et financières ne suffisent pas à établir l'état de nécessité (Cass., crim., 16 février 1994, n° 93-82.129, publié au bulletin). Des travaux réalisés sans permis de construire dans un logement en mauvais état ne peuvent pas être justifiés par l'état de nécessité lorsque l'état du logement ne représentait pas un danger actuel et imminent et qu'aucune autre solution n'a été recherchée (Cass. Crim., 16 février 2016, n° 15-82.732, publié au bulletin).

Enfin, le prévenu ayant commis un comportement fautif antérieur le plaçant lui-même dans une situation de danger ne peut pas invoquer l'état de nécessité (Cass. Crim., 1^{er} juin 2010, *Ourse Cannelle*, n° 09-87.159, publié au bulletin).

1.3. Les incriminations et les sanctions

A titre préliminaire, il y a lieu de rappeler qu'eu égard au principe de légalité des incriminations et des sanctions, il ne saurait y avoir d'infraction et de peine sans texte.

▣ **Par incrimination**, on entend ainsi le texte spécial qui prévoit que sa violation constitue une infraction.

L'article L. 610-1 du code de l'urbanisme constitue ainsi l'incrimination permettant de poursuivre la plupart des infractions aux règles de fond, c'est-à-dire aux règles relatives à l'occupation ou à l'utilisation des sols.

L'article L. 480-4 du code de l'urbanisme constitue l'incrimination permettant de poursuivre la plupart des infractions aux règles de procédure.

▣ **Par sanction**, on entend les peines qui sont applicables en raison de la commission de l'infraction.

L'article L. 480-4 CU détermine les sanctions applicables aux infractions relatives aux titres Ier à VII du livre IV du CU, à la méconnaissance des prescriptions imposées par un permis de construire, à l'inexécution de travaux d'aménagement, de démolition ou de remise en état, et à l'inobservation des délais de remise en état ou de réaffectation du sol.

L'article L. 610-1 renvoie, quant à lui, aux dispositions de l'article L. 480-4 pour les peines applicables aux violations des règles de fond.

L'article L. 480-4 CU prévoit une peine d'amende comprise entre 1200 euros et un montant qui ne peut excéder, soit, dans le cas de construction d'une surface de plancher, une somme égale à 6000 euros par mètre carré de surface construite soit, dans les autres cas, un montant de 300 000 euros. En cas de récidive, une peine d'emprisonnement de 6 mois est prévue, outre la peine d'amende.

La récidive, en matière de délit et de contravention, permet, lorsqu'une personne déjà condamnée commet une nouvelle infraction, d'aggraver le maximum de la peine encourue.

En matière contraventionnelle, elle ne concerne que les contraventions de 5ème classe, doit être expressément prévue par le texte d'infraction et ne peut être que:

- spéciale : il devra s'agir de la même infraction.
- temporaire : l'infraction devra avoir été commise dans un délai d'un an ou de 3 ans si la loi prévoit que la récidive de cette contravention constitue un délit (art. 132-11 CP), à compter de l'expiration ou de la prescription de la précédente peine.

En matière délictuelle, la récidive ne peut être que temporaire mais elle peut être générale ou spéciale. Toutefois, en matière d'urbanisme, elle ne peut être que spéciale puisque ces délits ne sont pas punis d'une peine d'emprisonnement supérieure à 1 an. Outre la commission des mêmes délits, la récidive délictuelle ne peut concerner celle de délits assimilés. Le délai dans lequel l'infraction constituant le second terme doit avoir été commise est de 5 ans (art. 132-10 CP). La peine encourue est doublée (art. 132-10 pour les personnes physiques et art. 132-14 pour les personnes morales).

Concernant la réitération d'infraction, l'article 132-16-7 CP dispose que : « *Il y a réitération d'infractions pénales lorsqu'une personne a déjà été condamnée définitivement pour un crime ou un délit et commet une nouvelle infraction qui ne répond pas aux critères de la récidive légale. Les peines prononcées pour l'infraction commise en réitération se cumulent sans limitation de quantum et sans possibilité de confusion avec les peines définitivement prononcées lors de la condamnation précédente* ».

Ainsi, même si le prévenu a été condamné à la peine maximale qui était encourue lors de son premier jugement, le tribunal pourra à nouveau le condamner à la peine maximale encourue lors du second jugement et les deux peines ne pourront pas être confondues. Les peines se cumuleront sans limitation de *quantum*.

2. LES INFRACTIONS AU DROIT DE L'URBANISME

2.1. Le recensement des infractions au droit de l'urbanisme

Les infractions pénales sont recensées dans la base documentaire NATINF (NATure d'INFraction) accessible sur le site du ministère de la justice¹. Les tableaux récapitulatifs des codes NATINF sont disponibles sur l'intranet du site métier des affaires juridiques (<http://intra.juridique.sg.e2.rie.gouv.fr/codes-natinf-a1578.html>).

¹ Utilisateur ayant accès à l'intranet Justice: <https://natinf.srj.intranet.justice.gouv.fr>. Utilisateurs ayant accès au réseau interministériel de l'Etat (ancien ADER) : <https://natinf.intrajustice.adr.gouv.fr>.

2.2. La classification des infractions en matière d'urbanisme

- **Une première division au sein des infractions pénales doit être faite entre :**

- ▣ **d'une part, les atteintes aux règles de procédure** ; fixées au niveau national, elles possèdent un caractère général et ne peuvent être créées, modifiées ou supprimées que par une loi ou par un décret ;
- ▣ **d'autre part, les atteintes aux règles de fond** ; ces règles sont fixées soit au niveau national, soit à l'échelon local par les documents d'urbanisme ; elles sont instaurées, modifiées ou supprimées par le législateur ou par le pouvoir réglementaire local.

Les atteintes portées à ces deux catégories de règles ne se recoupent pas nécessairement. Il peut y avoir une infraction à une règle de procédure sans violation de la règle de fond. A l'inverse, une règle de fond peut être mise en cause sans qu'une règle de procédure n'ait été enfreinte. Pour un exemple de cumul d'infractions voir Cass. Crim., 25 janvier 1995, n° 94-81.316, publié au bulletin : cas d'une construction non conforme au permis et à la réglementation du POS, en l'espèce, insuffisance d'emplacements de stationnement.

- **Quel est l'intérêt de cette distinction ?**

Dès lors qu'il y aura deux infractions pour les mêmes travaux, il y aura lieu de constater ces deux types d'infraction, par exemple défaut de permis de construire et construction non conforme au PLU. Cela permet, et ce dès l'établissement du procès-verbal, d'apprécier les intérêts publics en jeu et, le cas échéant, d'envisager s'il y a une possibilité de régularisation après saisine du parquet.

La constatation des deux types d'infraction guidera également le parquet lorsqu'il appréciera l'opportunité des poursuites et le tribunal dans sa prise de décision.

2.2.1. Les infractions aux règles de procédure

Les infractions aux règles de procédure recouvrent l'exécution de travaux :

- en l'absence de toute décision expresse ou tacite émanant de l'autorité compétente,
- après le retrait, l'annulation ou la péremption de la décision initialement accordée,
- malgré le refus d'autorisation ou le sursis à statuer,
- en cas d'autorisation obtenue par fraude (Cass. Crim., 9 septembre 2003, n° 02-84334, publié au bulletin).

Quelles que soient les circonstances qui les ont fait naître, les infractions aux règles de procédure constituent, soit un délit, soit une contravention.

L'essentiel des infractions constitue des délits. Seules quelques contraventions subsistent dans le code de l'urbanisme :

- les infractions relatives à la servitude de passage piétons sur le littoral (SPPL) (art R. 121-32 CU),
- l'entrave à la visite par l'homme de l'art d'un immeuble de secteur sauvegardé ou de restauration immobilière (art R. 313-37 CU),
- l'entrave à l'exercice du droit d'inspection des terrains aménagés pour le camping et le caravanage (art R. 480-6 CU).

2.2.2. Les infractions aux règles de fond

2.2.2.1. Les règles de fond nationales

Donne lieu à sanction pénale édictée à l'article L. 480-4 CU, l'exécution de travaux ou l'utilisation du sol en méconnaissance des règles de fond énumérées à l'article L. 610-1 CU, à savoir :

- le règlement national d'urbanisme (L. 111-1 et R. 111-1 et suivants).
- la règle de la constructibilité limitée (L. 111-3 et suivants).
- les directives territoriales d'aménagement dans les conditions de l'article L. 172-1.
- l'interdiction des constructions dans les espaces non urbanisés le long des grands axes routiers (L. 111-6 et suivants).

2.2.2.2. Les règles de fond locales

Est pénalement sanctionnée la méconnaissance des règles de fond locales suivantes visées à l'article L. 610-1 CU :

- les règles édictées par les POS et les PLU (L. 174-4 et L. 151-1)
 - les règles relatives à la protection des espaces naturels sensibles (L. 113-11, L. 113-12).
- Les violations aux règles de fond sont généralement plus difficiles à régulariser que les violations aux règles de procédure.

- **Plusieurs situations peuvent se présenter :**

- ▣ Une autorisation était nécessaire, mais elle n'a pas été obtenue et les règles de fond, dont elle permettait de vérifier le respect, ont été méconnues.
- ▣ Une autorisation était nécessaire et elle a été obtenue, mais son bénéficiaire ne s'y est pas conformé et, de ce fait, les règles de fond n'ont pas été respectées (Cass. Crim., 18 janvier 1983, inédit, M., RDI 83, p. 278 ; Cass. Crim., 2 juin 1981, RDI 81, p. 553).

Dans cette hypothèse, la preuve du manquement peut être efficacement apportée par la confrontation des plans remis à l'autorité compétente pour l'obtention de l'autorisation avec les plans de l'opération telle qu'elle a été réalisée ou tout autre document permettant d'en établir la preuve (relevés, photographies, etc.).

- ▣ Une autorisation n'était pas nécessaire, mais les règles de fond devaient être respectées et ne l'ont pas été. C'est l'exemple d'un stationnement de caravane inférieur à 3 mois dans une zone où le stationnement est interdit.
- ▣ Une autorisation a été délivrée sous réserve de l'observation de prescriptions qui n'ont pas été prises en compte (aspect extérieur des bâtiments, normes de stationnement, etc.).

Enfin, l'article L. 610-1 du CU, dans sa rédaction issue de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, dispose que sauf en cas de fraude, le présent article n'est pas applicable lorsque le bénéficiaire d'une autorisation définitive relative à l'occupation ou l'utilisation du sol, délivrée selon les règles du présent code, exécute des travaux conformément à cette autorisation (voir le rapport du 11 janvier 2018, Propositions pour un

contentieux des autorisations d'urbanisme plus rapide et plus efficace présenté par le groupe de travail
 présidé par Christine Maugué, pages 32-33 ; voir également la réponse du 7 juillet 2020 à la question écrite n° 17436, JOAN).

2.2.2.3. Les différentes règles de fond

Pour autant qu'il s'agisse de règles nationales d'urbanisme ou d'une règle figurant dans un PLU (NB : l'article L. 610-1 ne peut être considéré comme sanctionnant la violation des cartes communales au titre de l'article L. 124-1 dans sa rédaction issue de la loi SRU du 13 décembre 2000 mais il est possible de se fonder sur le RNU), les infractions aux règles de fond peuvent concerner :

- les conditions de l'occupation du sol,
- la destination des constructions,
- les possibilités maximales d'occupation du sol.

Les conditions de l'occupation du sol :

Conditions de l'occupation du sol	Infractions	Remarques
Desserte des terrains	· Implanter une construction en méconnaissance des règles relatives : * aux voies d'accès et de desserte, * aux réseaux d'eau potable ou d'eaux usées, * aux réseaux d'assainissement lorsqu'ils existent, * accessoirement aux autres réseaux Lorsque le document d'urbanisme applicable interdit certains de ces travaux, il y a infraction bien qu'aucune autorisation ne soit nécessaire à la réalisation.	Ces manquements demeurent souvent régularisables même postérieurement à la réalisation du projet.
Dimension et forme des terrains	Réalisation d'une construction sur un terrain ne répondant pas aux caractéristiques définies pour bénéficier d'une autorisation.	
Implantation des constructions et emprise au sol	Edification d'une construction en méconnaissance des règles définissant : • les distances devant être respectées par les bâtiments par rapport aux emprises publiques, • l'alignement, par rapport aux limites séparatives, des bâtiments les uns par rapport aux autres sur une même propriété, • l'emprise au sol, • la distance devant être respectée par rapport à la limite parcellaire (R 111-18), • la distance entre les bâtiments sur une même propriété	Ces manquements sont graves et ne sont pas facilement régularisables. Ils peuvent susciter des conflits entre voisins. Ils portent atteinte à la norme juridique déterminant la morphologie du milieu bâti.
Hauteur des constructions	· Dépassement de la hauteur maximale autorisée. · Inobservation du minimal de hauteur prescrit.	Ces infractions sont graves. Elles portent atteinte à la silhouette du milieu urbain.
Aspect extérieur des constructions	Edifications ne respectant pas : • les prescriptions architecturales. • les prescriptions relatives à l'aspect extérieur du bâtiment dans le secteur considéré.	L'appréciation de cette infraction est délicate du fait de la difficulté à apprécier s'il y a achèvement des travaux.
Stationnement des véhicules	• Non réalisation des aires de stationnement • Insuffisance des places de stationnement compte tenu de l'importance des bâtiments et des normes de stationnement applicables.	Les insuffisances de places de stationnement peuvent avoir des conséquences importantes et sont difficiles à constater. Les travaux peuvent être régularisés sur des terrains à faible densité de construction mais sont impossibles à régulariser sur des terrains à densité élevée ou de faibles dimensions. Seule est alors envisageable l'acquisition de places de stationnement ou le paiement d'une redevance .
Espaces libres et plantations	• Non réalisation, conjointement à une construction, des espaces libres nécessaires et généralement prescrits.	S'il s'agit d'une prescription fixée par l'autorisation, la difficulté résidera dans la fixation de l'achèvement des travaux qui fera courir le délai de prescription (6 ans).

PARTIE I – LES INFRACTIONS

	•Non respect des normes de plantation applicables au secteur considéré.	
--	--	--

PARTIE 2 - LES ACTIONS PRE-JUDICIAIRES

1. LES OBJECTIFS DE L'ACTION ADMINISTRATIVE

L'action de l'administration en matière d'urbanisme doit répondre à une triple préoccupation :

- Obtenir la réalisation des objectifs d'urbanisme en assurant le respect ou, à tout le moins, le rétablissement de l'État de droit.
- Intervenir dès la commission de l'infraction sous peine de voir engager sa responsabilité administrative pour carence ou retard.
- Prévenir et informer, le plus en amont possible, les citoyens. Toute répression doit non seulement avoir un but curatif immédiat mais se doit également d'avoir une finalité préventive à l'égard de l'ensemble des citoyens.

La mise en œuvre des dispositions pénales en matière d'urbanisme doit permettre d'éviter que ne soit remise en cause ou rendue plus difficile la réalisation des objectifs d'urbanisme établis localement.

Il ne sert à rien d'édicter, voire de superposer, sur certains territoires, des servitudes et des règles relatives à l'organisation de l'espace ainsi qu'à l'occupation ou l'utilisation du sol, si le respect de ces règles et servitudes n'est pas assuré.

Une réflexion sur l'opportunité et la légitimité des règles et servitudes doit ainsi trouver sa place en amont de la répression car l'inflation des dispositions de détail finit par nuire à l'objectif recherché.

Il n'en demeure pas moins que toute construction en infraction est une négation des choix fixés collectivement. Les transgressions de la norme obscurcissent l'utilité même du droit de l'urbanisme et conduisent à une incompréhension croissante des finalités de son application.

Le phénomène des constructions en infraction ne peut que s'amplifier si aucune intervention vigoureuse n'est entreprise dès la première infraction. La multiplication des constructions en infraction dans certains secteurs peut conduire à des situations irrémédiables, à la constitution de groupes de pression aux multiples exigences, telle que la demande d'équipements manquants. Elle peut ainsi entraîner des dépenses supplémentaires pour les collectivités et les priver des ressources fiscales qu'elles seraient en droit de prélever sur les constructions régulièrement autorisées.

Les communes ne doivent pas être amenées à subir l'urbanisation alors qu'elles ont, bien au contraire, à l'organiser et à la programmer.

Assurer le respect des objectifs et des règles d'urbanisme :

- c'est assurer l'égalité des citoyens devant la loi et les charges publiques.
- c'est permettre la cohérence et la continuité entre l'édiction des règles, leur contrôle dans l'application du droit des sols et leur respect par la mise en œuvre des dispositions pénales du code de l'urbanisme.

1.1. La définition d'orientations pénales communes à l'ensemble des autorités compétentes

La connaissance des infractions ne peut être exhaustive. Des travaux importants sont plus aisément détectables que d'autres de dimensions plus modestes. L'action des collectivités publiques doit se porter en priorité sur les objectifs jugés essentiels sur le plan local. Cette inévitable sélectivité ne saurait néanmoins se faire au détriment du respect de l'égalité des citoyens devant la loi.

La définition de lignes directrices apparaît fondamentale.

Pour être efficace, cette action se doit d'être commune à l'ensemble des acteurs du droit de l'urbanisme.

- **Elle doit l'être sur le plan communal**

La définition d'une action cohérente est primordiale et il appartiendra à l'autorité compétente d'en assurer le respect.

La préservation des objectifs d'urbanisme nécessite une action concrète sur le terrain.

Ainsi, pour mener à bien cette action, et conformément aux dispositions de l'article L. 480-1 du code de l'urbanisme, il appartient, en premier lieu, à la commune de constater les infractions à la règle d'urbanisme.

- **Elle doit l'être pour les services de l'État au niveau local**

La continuité entre l'édiction des règles d'urbanisme, le contrôle de leur application et la répression doit être assurée. A défaut, l'action répressive pourrait ne pas remplir son rôle sous-jacent, mais néanmoins fondamental, de régulateur final des objectifs d'urbanisme considérés comme primordiaux.

A ce titre, l'organisation périodique de réunions rassemblant les acteurs du droit de l'urbanisme, à savoir les parquets et l'ensemble des administrations concernées, paraît opportune.

La définition d'une action commune permettra d'impliquer plus avant l'ensemble des administrations concernées par le respect du droit de l'urbanisme, à savoir, la Préfecture, la DDT/M, la DREAL, le SDAP etc.

Ces autorités interviennent parfois sur des procédures communes. De ce fait, pour assurer la cohérence dans la politique de détection des infractions et dans les observations présentées au parquet ainsi qu'à l'audience, il y a lieu de privilégier la coordination entre les services et la définition d'objectifs communs arrêtés en liaison avec les parquets.

L'instauration de relations étroites avec le parquet, voire avec les magistrats du siège eux-mêmes, est essentielle afin de les sensibiliser aux questions d'urbanisme et de permettre une meilleure gestion de la « chaîne pénale », de la constatation de l'infraction jusqu'au prononcé des sanctions.

Seront ainsi utilement organisées des réunions permettant de coordonner les actions de police administrative et de police judiciaire au cours desquelles :

- le parquet présentera les lignes directrices judiciaire de la politique pénale poursuivie en matière d'urbanisme, en particulier pour la recherche et la constatation des infractions,

- le préfet, au regard de ces orientations et des autres missions des services de l'État concernés, décidera des moyens et des objectifs prioritaires de ses services.

1.2. Prévenir la commission des infractions

Le respect de l'État de droit et la préservation de l'égalité des citoyens devant les charges publiques sont fondamentaux.

Néanmoins, la répression ne saurait être une fin en soi.

C'est pourquoi le respect des objectifs d'urbanisme passe avant tout par la prévention des infractions.

C'est par le développement de l'information des citoyens et par la sensibilisation de la population aux enjeux de l'urbanisme que l'effectivité des règles d'urbanisme pourra être obtenue.

La prévention, complément indispensable de la répression, peut ainsi prendre deux formes principales, à savoir :

- l'information des citoyens sur les finalités des règles d'urbanisme ;
- l'information des constructeurs.

1.2.1. Par l'information générale de la population

La population ne saurait rester insensible à son environnement et, par là même, au respect de celui-ci. Il convient donc de l'informer, le plus en amont possible, des finalités des règles d'urbanisme, à savoir la conciliation de l'utilisation de l'espace avec le maintien de la qualité de l'environnement. Il y a également lieu de l'informer des conséquences pénales de la violation de la loi.

Cette information peut s'effectuer par la publication de tout ou partie des jugements dans les journaux locaux.

Elle peut également concerner la mise en œuvre d'actions exemplaires, telle qu'une exécution d'office d'une condamnation à démolir.

Enfin, les médias peuvent être les supports permettant de témoigner des efforts entrepris par les pouvoirs publics pour faire en sorte que les objectifs d'urbanisme, d'aménagement, de protection et de mise en valeur de l'espace soient respectés. Une telle campagne peut avoir un effet dissuasif certain à l'égard de ceux qui seraient tentés d'enfreindre les règles.

1.2.2. Par l'information des constructeurs

Lors de la demande d'une autorisation d'occuper et d'utiliser le sol, il est souhaitable d'informer les constructeurs sur les sanctions pénales applicables en cas de manquement à la réglementation d'urbanisme. Une note d'information pourrait ainsi rappeler les règles applicables en la matière et les sanctions encourues en cas d'infraction.

1.3. Détecter les infractions

Il importe que la détection des infractions intervienne le plus rapidement possible.

Une détection rapide des infractions permet :

- de faciliter la régularisation des travaux lorsqu'elle est possible,
- d'éviter l'écueil de la prescription de l'action publique, fixée à six ans pour les délits et à un an pour les contraventions.

Si la connaissance des infractions par les autorités publiques ne peut pas être exhaustive, l'action des autorités compétentes doit néanmoins préserver l'égalité de traitement des citoyens eu égard à l'obligation de dresser procès-verbal de l'article L. 480-1 CU.

La détection des infractions par les autorités compétentes peut aussi avoir pour origine l'information donnée par les tiers ou par les associations.

Ce type d'information, certes utile à l'administration, ne doit pas dégénérer en règlement de conflits purement privés. Cette source de renseignement ne saurait d'ailleurs pallier l'inaction des autorités compétentes en la matière.

Les associations de défense de l'environnement peuvent, dans certains cas, être les partenaires des autorités publiques. Leurs intérêts et aspirations en matière de répression des infractions d'urbanisme peuvent apporter un concours à l'action des autorités administratives mais ne sauraient s'y substituer.

Quoi qu'il en soit, les tiers et les associations ne sont pas sans moyen de défense face à une infraction. Ils peuvent toujours :

- la signaler à l'administration, la police ou la gendarmerie qui procédera, le cas échéant, à une enquête et établira un procès-verbal transmis au parquet (en nombre d'exemplaires nécessaires);
- déposer directement une plainte auprès du procureur de la République qui pourra donner instruction aux services de police ou de gendarmerie de procéder à une enquête;
- se constituer partie civile.

La connaissance des infractions par l'administration peut s'opérer de différentes façons :

- par l'organisation de tournées de surveillance ;
- par le droit de visite ;
- par le récolement des travaux.

1.3.1. Par l'organisation de tournées de surveillance

Le maire, ainsi que les services de l'État chargés du respect des législations relatives à l'urbanisme, à l'environnement et à la protection du patrimoine, doivent faire procéder, dans la mesure du possible, à des tournées d'inspection.

Selon l'article L. 480-17 du code de l'urbanisme, résultant de la loi ELAN, les fonctionnaires et 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 et dans le respect des conditions posées par cet article L. 480-17.

Ces tournées doivent être réalisées par des agents vérificateurs assermentés et commissionnés pour dresser procès-verbal de constatation d'infraction.

Les agents de contrôle doivent se munir des documents nécessaires pour contrôler les opérations en cours et repérer les constructions entreprises sans autorisation ou en méconnaissance des autorisations accordées.

Bien que la gendarmerie assure la constatation des infractions dans les conditions qui lui sont propres, il est important, dans un but de coordination des services, que celle-ci soit informée des tournées ainsi organisées.

1.3.2. Par le droit de visite et de communication

Le droit de visite, prévu à l'article L. 461-1 CU, est un moyen très efficace de détection des infractions et ce, même s'il a pour objet l'exercice d'une surveillance qui n'implique pas nécessairement la recherche d'une infraction.

1.3.2.1. Son régime

En vertu de l'article L. 461-1 du code de l'urbanisme, dans sa rédaction issue de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 (ELAN), le préfet et l'autorité compétente mentionnée aux articles L. 422-1 à L. 422-3 ou leurs délégués, ainsi que les fonctionnaires et les agents mentionnés à l'article L. 480-1 peuvent visiter les lieux accueillant ou susceptibles d'accueillir des constructions, aménagements, installations et travaux soumis aux dispositions du présent code afin de vérifier que ces dispositions sont respectées et se faire communiquer tous documents se rapportant à la réalisation de ces opérations.

Le droit de visite et de communication prévu au premier alinéa de cet article s'exerce jusqu'à six ans après l'achèvement des travaux:

- visiter les constructions en cours,
- procéder aux vérifications qu'ils jugent utiles,
- se faire communiquer tous documents se rapportant à la réalisation de ces opérations.

Ce droit est particulièrement important pour la détection des manquements à la législation de l'urbanisme. En effet, l'article L. 461-1 s'applique :

- dans tous les cas de constructions en cours soumises à autorisation d'urbanisme et en cas de non-respect de ses prescriptions ;
- dans l'hypothèse de constructions pour lesquelles il n'y a pas eu préalablement l'octroi d'une autorisation d'urbanisme.

Le fait que le droit de visite prévu au titre du contrôle de la conformité des travaux soit limité à six ans après l'achèvement des travaux ne fait pas obstacle à ce qu'une infraction soit constatée dans les conditions propres aux règles relatives à la prescription de l'action publique.

1.3.2.2. La procédure

Les règles de procédure sont prévues aux articles L. 461-2 et L. 461-3 du code de l'urbanisme.

Le commissionnement au titre de l'article L. 461-1 et celui prévu au titre de l'article L. 480-1 ne sont pas distincts. Les cartes de commissionnement délivrées par le préfet par délégation du ministère doivent donner compétence aux agents pour intervenir au titre de ces deux procédures.

Le droit de visite prévu aux articles L. 461-1 du code de l'urbanisme **doit s'exercer dans le respect du domicile privé de la personne.**

Aussi, dès lors que l'agent se voit opposer un refus, il doit constater par procès-verbal l'obstacle au droit de visite ou au droit de communication et le transmettre au parquet. Un tel obstacle est réprimé par l'article L. 480-12 CU. Il s'agit d'une infraction intentionnelle sanctionnée d'une peine d'amende et, éventuellement, d'emprisonnement. Les sanctions édictées par cet article L. 480-12 peuvent être prononcées sans préjudice, le cas échéant, des peines plus fortes prévues par les articles 433-7 et 433-8 du CP relatifs à la rébellion à l'encontre des personnes dépositaires de l'autorité publique ou chargées d'une mission de service public.

En revanche, lorsque l'occupant du domicile ne s'oppose pas à la visite, son consentement doit être recueilli par les agents verbalisateurs et consigné dans le procès-verbal d'inspection. Sur la forme de cet accord, il convient de se reporter aux indications données pour les constatations faites à l'intérieur d'un domicile (cf. § [3.2.2 Les constatations à l'intérieur d'une propriété ou d'une construction](#) de cette partie).

1.3.3. Par le récolement des travaux

Le récolement des travaux constitue une occasion privilégiée de détecter une infraction.

Aux termes de l'article L.462-1 du code de l'urbanisme, le bénéficiaire doit, à l'issue de ses travaux, adresser à la mairie une déclaration attestant l'achèvement et la conformité des travaux avec l'autorisation qui lui a été délivrée.

L'autorité compétente dispose alors d'un délai de 3 mois (5 mois lorsque le récolement est obligatoire en application de l'article R.462-7) pour contester la conformité des travaux.

Selon l'article L. 462-2, dans sa rédaction issue de la loi ELAN, les visites effectuées dans le cadre du récolement des travaux sont soumises aux dispositions du premier alinéa de l'article L. 461-1 et des articles L. 461-2 et L. 461-3 du code de l'urbanisme.

Le bénéficiaire doit nécessairement être informé au préalable de la visite de récolement (article R.462-8).

En cas de non-conformité, le bénéficiaire est mis en demeure de déposer une demande modificative ou de mettre les travaux en conformité.

Il est conseillé de faire réaliser le récolement par un agent assermenté qui pourra relever les motifs de non-conformité et dresser procès-verbal d'infraction au permis de construire et, le cas échéant, aux règles d'urbanisme.

Dans le cas où l'autorité compétente ne conteste pas la conformité dans le délai de 3 ou 5 mois qui lui est imparti, le bénéficiaire peut, sur simple requête, obtenir sous quinzaine une attestation certifiant que la conformité des travaux n'a pas été contestée.

La délivrance d'un certificat de conformité ne saurait à elle seule exonérer le contrevenant de sa responsabilité pénale (Cass. Crim., 25 janvier 1961, Bull. crim. N° 51).

2. LA RESPONSABILITE DE L'AUTORITE ADMINISTRATIVE

2.1. L'obligation de constater les infractions

Aux termes de l'article L. 480-1, 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 sont tenus de faire dresser procès-verbal, dès lors que l'élément matériel d'une infraction peut être constaté, et d'en assurer sans délai la transmission au parquet dès qu'ils ont connaissance d'une infraction de la nature de celles que prévoient les articles L. 610-1 et L. 480-4 (CAA de Lyon, 7 décembre 1999, *Martinon*, n° 95LY00113, mentionné aux tables du recueil Lebon).

Cette obligation est prévue par l'article 40 du CPP et concerne, en premier lieu, le maire qui est OPJ (article L. 2122-31 CGCT).

Cependant, l'obligation de constater une infraction s'efface lorsque l'élément matériel de celle-ci vient à disparaître. Ainsi a-t-il été jugé que du fait de la délivrance d'une autorisation en régularisation, l'administration, qui n'avait pas antérieurement procédé à la constatation de l'infraction, n'était plus en mesure de constater l'infraction alléguée qui existait antérieurement (CAA de Lyon, 7 décembre 1999, *Martinon*, n° 95LY00113, mentionné aux tables du recueil Lebon).

Il a également été jugé que la poursuite de travaux nonobstant une décision de la juridiction administrative prononçant la suspension ou le sursis à exécution de l'autorisation d'urbanisme, alors même qu'elle est pénalement qualifiée depuis l'entrée en vigueur de l'article 104 de la loi n° 2012-387 du 22 mars 2012, codifié à l'article L. 480-3 du code de l'urbanisme, n'est pas de la nature des infractions que prévoient les articles L. 160-1 (devenu L. 610-1) et L. 480-4 dudit code et que, en conséquence, l'autorité compétente n'était pas tenue de dresser le procès-verbal sollicité par le seul effet de l'application des dispositions précitées de l'article L. 480-1 du code de l'urbanisme (CAA Bordeaux, 4 avril 2017, n° 15BX04078, inédit).

L'obligation de faire dresser procès-verbal appartient, par principe, à l'autorité qui a connaissance de l'infraction et qui a compétence en ce domaine.

Sur l'extinction de l'action publique pour cause de loi d'amnistie (art. 133-9 du CP) (cf. § [1-2-2-1 L'appréciation de la légalité des poursuites de la partie 3](#)).

2.1.1. Le droit pénal de l'urbanisme: une compétence exercée au nom de l'Etat

Les actes pris dans le cadre des dispositions pénales du droit de l'urbanisme sont toujours accomplis au nom de l'État. Le maire ou, si tel est le cas, le président de l'établissement public de coopération intercommunale agit en qualité d'agent de l'État sous le contrôle du représentant de l'État dans le département

Ce principe a été établi par la juridiction administrative, pour la constatation d'une infraction (CE, 10 mai 1996, n° 133195 et 133352, mentionné aux tables du recueil Lebon) et pour l'interruption de travaux (CE, Section, 16 novembre 1992, *Ville de Paris*, n° 96016, publiée au recueil Lebon; AJDA 1993, p. 54, concl. H. Legal « *lorsqu'il exerce le pouvoir qui lui est attribué par l'article L. 480-2 précité, le*

maire agit, en toute hypothèse, en qualité d'autorité administrative de l'Etat» ; CE, 10 décembre 2004, n° 266424, publié au recueil Lebon: « lorsqu'il exerce le pouvoir de faire dresser procès-verbal d'une infraction à la législation sur les permis de construire et celui de prendre un arrêté interruptif de travaux qui lui sont attribués par les articles L. 480-1 et L. 480-2 du code de l'urbanisme, le maire agit en qualité d'autorité de l'État »).

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.

L'obligation de faire dresser procès-verbal s'impose à l'autorité administrative dès qu'elle a connaissance d'une infraction. Lorsque l'administration a connaissance d'une infraction par voie de plainte ou de dénonciation, le juge administratif n'impose pas d'aller procéder immédiatement au constat de l'infraction. En revanche, un procès-verbal doit être dressé dans un délai raisonnable (CE, 21 octobre 1983, n° 31728, publié au recueil Lebon).

Le refus de dresser procès-verbal constitue un acte administratif dont la légalité est susceptible d'être contestée devant le juge administratif.

La carence ou le retard pris dans la constatation de l'infraction et dans la transmission du procès-verbal au parquet peuvent fonder un recours en responsabilité devant la juridiction administrative et sont susceptibles d'engager la responsabilité de l'État pour faute, et non celle de la commune (CE, 21 octobre 1983, n° 31728, publié au recueil Lebon, précité).

2.1.2 Le rôle fondamental du maire en présence d'un P.L.U. approuvé

Le rôle du maire ou du président de l'établissement public de coopération intercommunale doit devenir prépondérant dès lors que la commune est compétente pour délivrer les autorisations d'urbanisme (lorsque la commune dispose soit d'un P.L.U. approuvé, soit d'une carte communale et si elle a délibéré pour être compétente, cf. article L. 422-1 CU).

Toutefois, le président de l'établissement public de coopération intercommunale n'est pas compétent pour dresser PV et doit donc faire constater l'infraction par un agent commissionné par le maire (ou le ministre chargé de l'urbanisme).

Le maire est l'autorité la plus à même de détecter les infractions aux règles de fond et de procédure sur le territoire de la commune car il délivre les autorisations. C'est pourquoi, il doit faire preuve d'une particulière vigilance et se doter des moyens propres à assurer l'exercice de cette obligation légale.

Le maire doit ainsi être en mesure de :

- recevoir les plaintes des particuliers ;
- faire dresser procès-verbal ;
- transmettre ce dernier sans délai au parquet ;
- inviter les contrevenants à régulariser leur situation ;
- ordonner s'il y a lieu l'interruption des travaux.

En outre, il appartient au maire, agissant au nom de l'État, de transmettre systématiquement copie au préfet des procès-verbaux dressés.

Le maire, avisé d'une infraction, a l'obligation de traiter l'information et d'en tirer les conséquences : dresser un PV en cas d'infraction, ou à défaut, un simple constat.

La jurisprudence administrative n'impose pas d'aller procéder immédiatement au constat de l'infraction. Elle précise seulement qu'il faut dresser procès-verbal dans un délai raisonnable (CE, 21 octobre 1983, n° 31728, publié au recueil Lebon).

A la demande du maire, les services locaux de l'État chargés de la police de l'urbanisme lui apportent une assistance pour exercer ces compétences (modèles de P. V., conseils etc.).

2.2. La sanction de l'obligation

Au regard de la jurisprudence administrative, l'abstention ou le retard d'une autorité administrative à constater une infraction constitue systématiquement une faute susceptible d'engager la responsabilité de l'État si le requérant établit le lien de causalité entre la faute et le préjudice subi. Il appartient toutefois au demandeur de faire la preuve de son préjudice et du lien de causalité entre la faute prétendue de l'État et le préjudice allégué, conformément aux principes dégagés par la jurisprudence administrative (CE, 21 octobre 1983, n° 31728, publié au recueil Lebon, précité).

En application des articles L. 911-1 et 2 du code de justice administrative, l'administration peut être enjointe de dresser procès-verbal (CE, 9 mai 2005, n° 269452, publié au recueil Lebon; CE, 23 juin 2017, n° 401631, inédit ; CAA Marseille, 20 octobre 2005, n° 01MA01632, inédit).

En revanche, la juridiction pénale est seule compétente pour apprécier la régularité du procès-verbal de constatation car il s'agit d'un acte de procédure pénale (CE, 6 février 2004, n° 256719, publié au recueil Lebon; CE, 13 octobre 1982, *Bobin*, n° 23873, D.A. 1982, comm. n° 373 ; CE, 15 avril 1996, *Carillo*, n° 122136, inédit; CE, 20 février 2002, *Plan*, n° 235725, inédit). Le procès-verbal est, en effet, une mesure préparatoire à la décision pénale. La juridiction administrative est également incompétente pour juger de la responsabilité de l'État en cas de relaxe prononcée par le juge judiciaire alors qu'un procès-verbal constatant une infraction au code de l'urbanisme avait été dressé (CAA Marseille, 15 février 2018, n° 16MA04369, inédit).

3. LA CONSTATATION DE L'INFRACTION

La constatation de l'infraction se fait au moyen d'un procès-verbal. Ce dernier fait foi jusqu'à preuve du contraire, qui ne peut être apportée par le prévenu que par écrit ou par témoin. A défaut de preuve contraire reconnue probante, le juge se trouve lié par les constatations contenues dans le procès-verbal. Quant au constat d'huissier, il est admis comme mode de preuve (Crim., 1^{er} décembre 1981, n° 81-90.898, publié au bulletin; Crim. 24 janvier 2012, n° 11-86.309, inédit).

Compte tenu de l'obligation de dresser procès-verbal dès lors qu'il y a infraction incriminée par les articles L. 610-1 et L. 480-4, l'autorité administrative ne possède aucun pouvoir d'appréciation.

Cette obligation vaut même si l'infraction peut être considérée comme mineure ou si elle paraît susceptible de régularisation.

Un procès-verbal doit aussi être établi même « *s'il y a doute sur la réalité de l'infraction ou sur l'extinction de l'action publique* ». L'abstention ou le retard de l'autorité administrative à dresser procès-verbal dans de telles hypothèses engagerait la responsabilité de l'Etat s'il s'avérait que les faits en

cause constituait une infraction punissable (Avis du CE, 13 décembre 1977, *Etudes et documents du CE 1978*, page 181).

Cependant, il a été jugé que le refus de dresser un procès-verbal peut-être légalement opposé en cas de demande adressée à l'autorité compétente postérieurement à l'expiration du délai de prescription de l'action publique (CE, 9 mai 1979, n° 4353; CAA Lyon, 16 mai 2017, n° 15LY01931; réponse n° 1363 à QE, 8 août 1988, Ass. Nat., page 2258, JO du 15 mai 1989).

Il a également été jugé qu'un requérant doit justifier d'un intérêt lui donnant qualité pour demander l'annulation d'une décision refusant de constater une infraction aux règles d'urbanisme (CAA Marseille, 16 mars 2015, n° 13MA00348, inédit).

En tout état de cause, il n'appartient pas à l'autorité administrative de préjuger des suites qui seront données au procès-verbal par le parquet (principe de séparation des pouvoirs).

L'établissement d'un procès-verbal est, en effet, le seul moyen que l'autorité administrative possède pour :

- interrompre la prescription de l'action publique ;
- assurer l'égalité de traitement des citoyens devant la loi ;
- éviter la mise en jeu de sa responsabilité.

Le mode de preuve des infractions en matière d'urbanisme obéit au principe général de liberté de la preuve en matière pénale posé par l'article 427 du CPP aux termes duquel « *hors les cas où la loi en dispose autrement, les infractions peuvent être établies par tout mode de preuve* ». Il appartiendra ultérieurement au juge de les apprécier pour forger son intime conviction.

3.1. Les personnes susceptibles de dresser procès-verbal

L'article L. 480-1 du code de l'urbanisme précise quelles sont les personnes habilitées à dresser procès-verbal de constatation. Il s'agit :

- des officiers de police judiciaire;
- des agents de police judiciaire;
- des fonctionnaires et agents de l'État et des collectivités publiques dûment commissionnés et assermentés.

3.1.1. La police judiciaire

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

Ils peuvent agir dans le cadre de l'enquête préliminaire :

- de leur propre initiative ;
- sur plainte d'un particulier ou de l'autorité administrative ;
- sur instruction du parquet saisi directement par une plainte ou au vu d'un procès-verbal transmis par l'autorité administrative.

- **Les agents de police judiciaire sont :**

Les agents énumérés aux 1° et 2° de l'article 20 du CPP. Ils ont pour mission de seconder, dans l'exercice de leurs fonctions, les officiers de police judiciaire, de constater les infractions, d'en dresser procès-verbal et de recevoir par procès-verbal les déclarations qui leur sont faites par toute personne susceptible de leur fournir des indices, preuves et renseignements sur les auteurs et complices de ces infractions.

- **Les agents de police judiciaire adjoints sont:**

- ▣ **Notamment les agents de police municipale (2° de l'article 21 du CPP).**

Les agents de police judiciaire adjoints ne disposent pas d'une habilitation générale à dresser procès-verbal pour constater les infractions. Outre d'éventuelles dispositions spéciales, l'avant-dernier alinéa de l'article 21 les habilite à dresser procès-verbal pour les contraventions aux dispositions du code de la route dont la liste est fixée par décret en CE.

L'article D 15 du CPP précise toutefois qu' « *ils rendent compte de tous crimes, délits et contraventions dont ils ont connaissance sous forme de rapports adressés à leurs chefs hiérarchiques. Ces derniers, qui ont qualité d'officiers de police judiciaire, informent sans délai le procureur de la République en lui transmettant notamment les rapports de ces agents de police judiciaire, en application de l'article 19* ».

En conséquence, les rapports des APJ adjoints n'ont qu'une valeur informative et ne sont pas susceptibles d'avoir les mêmes conséquences que les procès-verbaux dressés par les officiers et agents de police judiciaire de la police nationale ou de la gendarmerie et les fonctionnaires et agents dûment commissionnés et assermentés au titre du code de l'urbanisme (T.A. de Grenoble, 4 octobre 1996, *S.C.M.A.*, n° 96-2081). Ils peuvent néanmoins être transmis au procureur de la République s'il est expressément indiqué qu'ils n'ont valeur que de simple information. De tels rapports ne peuvent, toutefois, ni interrompre la prescription de l'action publique ni servir de fondement à un arrêté interruptif de travaux.

Les agents de police municipale peuvent toutefois, dès lors qu'ils ont prêté serment et qu'ils ont été expressément commissionnés par le maire, dresser procès-verbal en application de l'article L. 480-1 du code de l'urbanisme. (V. supra § [3.1.2 Les fonctionnaires et agents de l'Etat et des collectivités publiques](#)).

- ▣ **Le cas particulier des gardes champêtres**

Le 3° de l'article 21 CPP mentionne que les gardes champêtres sont APJ adjoints, mais seulement « *lorsqu'ils agissent pour l'exercice des attributions fixées au dernier alinéa de l'article L. 2213-18 du code général des collectivités territoriales* ». Ainsi ils ne sont habilités à dresser procès-verbal que s'agissant de certaines infractions, limitativement énumérées, au nombre desquelles ne figurent pas les infractions prévues et réprimées par le code de l'urbanisme.

Même si le statut particulier des gardes champêtres (décret n° 94-731 du 24 août 1994) prévoit qu'ils constituent un « *cadre d'emplois de police municipale* », l'inclusion de dispositions spécifiques aux gardes champêtres dans l'article 21 CPP a pour conséquence qu'ils ne sont pas APJ adjoints pour l'ensemble des infractions comme le sont les agents de police municipale.

Toutefois, les gardes champêtres peuvent évidemment faire part, notamment au maire, de toute infraction au code de l'urbanisme dont ils pourraient avoir connaissance dans l'exercice de leurs fonctions. Il appartiendra dans ce cas au maire de dresser lui-même procès-verbal de l'infraction si celle-ci s'avère effectivement constituée.

Ils peuvent surtout être commissionnés par le maire en application de l'article L. 480-1 du code de l'urbanisme. Dans ce cas, et dès lors qu'ils ont prêté serment, ils peuvent dresser procès-verbal d'infraction aux règles d'urbanisme.

3.1.2. Les fonctionnaires et agents de l'Etat et des collectivités publiques

Parallèlement aux officiers et agents de police judiciaire, l'article L. 480-1 du code de l'urbanisme prévoit que les infractions au code de l'urbanisme sont constatées 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* ».

Rien ne fait obstacle à ce qu'un agent qui a la qualité d'agent de police judiciaire adjoint en vertu de l'article 21 CPP soit spécifiquement commissionné et assermenté en application de ces dispositions spéciales (voir par exemple, s'agissant des agents de police municipale : Crim, 30 mai 2006, n° 05-81.504, inédit).

Lorsqu'un agent est ainsi habilité à constater les infractions au code de l'urbanisme, les procès-verbaux qu'il dresse ont une valeur probante identique à ceux dressés par les OPJ et APJ, ainsi que le prévoit expressément l'article L. 480-1 CU, qui dispose que : « *les procès-verbaux dressés par ces agents font foi jusqu'à preuve du contraire* ».

3.1.2.1. Les fonctionnaires et les agents de l'Etat et des services publics habilités par une loi

Selon l'article 28 du CPP, « *les fonctionnaires et agents des administrations et services publics auxquels des lois spéciales attribuent certains pouvoirs de police judiciaire, exercent ces pouvoirs dans les conditions et dans les limites fixées par ces lois* ».

En d'autres termes, ces fonctionnaires et agents ne sauraient exercer les attributions de police judiciaire que dans les strictes limites des pouvoirs expressément accordés par les lois spéciales.

Les fonctionnaires de l'Etat et des collectivités publiques peuvent ainsi dresser procès-verbal à la condition d'être assermentés et d'avoir été commissionnés par le maire ou par le ministre chargé de l'urbanisme, suivant l'autorité dont ils relèvent.

Le commissionnement et l'assermentation sont des formalités substantielles, définies par les articles R. 610-1 à R. 610-3 CU et à défaut de quoi, le procès-verbal serait inopérant (Crim., 26 juillet 1965, n° 64-91361, publié au bulletin). Il y a lieu pour ces fonctionnaires et agents d'être constamment porteurs de ces justificatifs lorsqu'ils exercent ces pouvoirs.

Sauf texte contraire, ces pouvoirs n'excluent pas la compétence générale des officiers de police judiciaire et de la gendarmerie qui, dans la plupart des cas, ont un pouvoir concurrent de celui des agents spécialisés (art. 28 du CPP).

Les infractions commises dans un secteur sauvegardé, aux abords d'un monument historique (articles L. 621-1 et suivants du code du patrimoine) ou dans un site classé ou inscrit (articles L. 341-1 et suivants du code de l'environnement) peuvent être constatées par les personnes ci-dessus énoncées mais également par les agents de l'Etat commissionnés à cet effet par le ministre chargé des monuments historiques et par le ministre chargé des sites dès lors que ces infractions résident, soit dans le défaut d'autorisation d'urbanisme, soit dans la non conformité de la construction ou des travaux à l'autorisation délivrée.

En revanche, le commissionnement donné en matière de sites ainsi que celui relatifs aux abords, exclut que ces agents puissent constater :

- d'une part, les infractions commises hors des secteurs sauvegardés ou concernés par les articles L. 621-1 et suivants du code du patrimoine relatifs aux monuments historiques et les articles L. 341-1 et suivants du code de l'environnement relatifs à la protection des sites ;
- et d'autre part, les infractions autres que celles relatives au défaut de permis de construire et de permis de démolir ou de non conformité avec l'autorisation accordée, notamment en matière de lotissement ou de camping.

Les infractions consistant à construire ou à aménager un terrain dans une zone interdite par un plan de prévention des risques ou en méconnaissance des prescriptions qu'il édicte sont constatées par les agents visés à l'article L. 480-1 et par les agents commissionnés à cet effet par l'autorité compétente (art. L. 562-5 du code de l'environnement).

Il convient qu'un nombre suffisant d'agents des collectivités territoriales et d'agents de l'Etat, soient commissionnés et assermentés.

3.1.2.2. Les pouvoirs de ces fonctionnaires et agents

- **La compétence matérielle**

Aux termes de l'article 28 du CPP, les attributions de ces fonctionnaires et agents sont fixées par la loi spéciale qui les leur confère et s'exercent dans la limite territoriale indiquée sur la commission. Le commissionnement ne vaut, par ailleurs, que dans les limites des attributions du ministère.

Dans l'exercice de ces attributions, les fonctionnaires et agents sont placés sous l'autorité du procureur de la République (art. 12 et 15-3° du CPP). Il est recommandé d'adresser au parquet une liste des agents commissionnés et assermentés mise à jour périodiquement, ceci afin de se prémunir contre d'éventuelles contestations, lors du procès pénal, sur la compétence de l'agent qui a dressé procès-verbal.

- **La compétence territoriale**

La compétence *ratione loci* doit être précisée par le commissionnement dont l'agent doit être constamment porteur.

- **L'étendue des pouvoirs**

La portée de l'article 28 précité peut être résumée par la formulation du principe suivant : « *chaque fonctionnaire ou agent n'a qu'une compétence d'attribution fixée par la loi, hors laquelle il n'est, face au Code de procédure pénale, qu'un simple citoyen* ».

Ces fonctionnaires et agents n'ont compétence que pour constater les infractions. La jurisprudence donne un sens étroit aux pouvoirs d'investigation de tels fonctionnaires (Crim., 4 juin 1991, inédit, D.P. 1991, comm. n° 267). La qualification d' « enquête judiciaire » est ainsi refusée aux investigations conduites par les fonctionnaires et agents ayant certaines fonctions de police judiciaire (voir par exemple, en matière d'inspection du travail, Crim., 17 mars 1992, n° 90-86.492, publié au bulletin).

Au même titre que les officiers et agents de police judiciaire, ces fonctionnaires et agents exercent la police judiciaire sous la direction du procureur de la République (articles 12 et 15 du CPP). Toutefois, contrairement à ceux-ci, ils ne bénéficient pas d'une compétence générale pour rechercher et constater l'ensemble des infractions.

A cet égard, les agents commissionnés et assermentés de la DDT relèvent des dispositions de l'article 28 du CPP, en ce qu'ils sont habilités à constater les infractions au code de l'urbanisme (article L. 480-1 1er alinéa du code de l'urbanisme) et disposent à cet effet d'un droit de visite des locaux (article L. 480-17 du code de l'urbanisme).

Dès lors, ils peuvent concourir à la réalisation d'une même enquête avec des OPJ et APJ (article 28 3ème alinéa du CPP), sans se substituer à ces derniers, procéder à la mise en œuvre d'alternatives aux poursuites prévues à l'article 41-1 du CPP (article 28 4ème alinéa du CPP) et notifier une convocation en justice au prévenu (article 390-1 1er alinéa du CPP).

Cependant, en l'absence de disposition les y autorisant, ils ne peuvent procéder à l'audition libre des personnes soupçonnées conformément aux dispositions de l'article 61-1 du CPP.

3.2. Les modalités pratiques de la constatation

Le fait en cause, signalé ou présumé, doit, au préalable, être vérifié par une enquête sur les lieux afin que puisse être appréciée sa conformité ou non aux règles d'urbanisme. Toutefois, l'agent verbalisateur peut se heurter à l'opposition du contrevenant quant à l'accès sur les lieux de l'infraction.

Deux situations peuvent se présenter selon que les travaux en cause sont réalisés :

- à l'intérieur d'une propriété mais visibles de la voie publique;
- à l'intérieur d'une propriété ou d'une construction mais non visibles de la voie publique.

3.2.1. Les constatations sur les constructions ou travaux visibles de la voie publique

Cette hypothèse est la plus simple et la plus fréquente, qu'il s'agisse de vérifier :

- l'implantation d'un immeuble;
- un changement de destination ou la modification de l'aspect extérieur d'une construction;
- la construction d'un niveau supplémentaire;
- la présence d'une caravane;
- la coupe et l'abattage d'arbres, etc.

Cette constatation extérieure ne dispensera pas l'agent :

- de rechercher l'accord du propriétaire ou de l'occupant afin de pouvoir entrer dans la propriété et examiner avec plus de précision les faits litigieux;

- de s'enquérir de l'identité des contrevenants présents sur les lieux et de toutes autres personnes pouvant être poursuivies au sens des articles L. 480-4 et L. 480-4-2.

3.2.2. Les constatations à l'intérieur d'une propriété ou d'une construction

N'étant alors pas visible de la voie publique, l'infraction n'a pu être connue que par une dénonciation ou par un moyen perfectionné tel que la photographie aérienne (Pour l'usage du drone voir Réponse à la QE n° 01425 JO du sénat du 11 janvier 2018).

Les visites intérieures présentent un intérêt certain car les travaux effectués peuvent être exécutés sans autorisation ou constituer un détournement d'une autorisation antérieurement accordée. Il peut ainsi s'agir d'une atteinte :

- aux règles générales de construction prévues par les articles L. 111-3 CCH et L. 421-6 CU ;
- aux règles de C.O.S. applicable ;
- à la procédure d'agrément de l'article L. 510-1 CU.

Or, de telles réalisations ont une répercussion importante, notamment sur le plan fiscal, et leur constatation ne doit pas être négligée.

Il résulte de l'article L. 480-17 du CU créé par la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 (ELAN) que les fonctionnaires et 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. 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.

Les domiciles et les locaux comportant des parties à usage d'habitation ne peuvent être visités qu'entre 6 heures et 21 heures, avec l'assentiment de l'occupant ou, à défaut, en présence d'un officier de police judiciaire agissant conformément aux dispositions du code de procédure pénale relatives aux visites domiciliaires, perquisitions et saisies de pièces à conviction. 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 au procès-verbal, ainsi que de son assentiment.

Ce droit de visite de nature judiciaire (L. 480-17 du code de l'urbanisme) doit être distingué du droit de visite de nature administrative prévu dans le cadre des contrôles administratifs par les articles L. 461-1 et suivants du code de l'urbanisme.

Au sens de l'article 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme, le droit au respect du domicile de toute personne est une liberté fondamentale. Nul ne saurait donc être privé de ce droit, si ce n'est lorsque la loi en dispose autrement. Les règles applicables aux constatations effectuées par les fonctionnaires commissionnés ne dérogent nullement à ce principe de l'inviolabilité du domicile.

Il ressort d'une jurisprudence constante que le domicile ne désigne pas seulement le lieu où une personne a son principal établissement mais également tout lieu, qu'elle y habite ou non, où elle a le droit de se dire chez elle, quels que soient le titre juridique de son occupation et l'affectation donnée

aux locaux. Les lieux en cause doivent être meublés et posséder les caractéristiques d'un domicile (Crim., 1^{er} avril 1992, n° 91-85.279, inédit).

Le domicile d'une personne physique est un lieu doté des équipements et des facilités nécessaires propres à en permettre l'utilisation par ses occupants. Pour qu'il y ait protection du domicile, il faut que la construction ait commencé, même partiellement, à être habitée ou soit en mesure de l'être. Un local momentanément vide, pour cause de travaux par exemple, bénéficie également de la protection accordée au domicile (Crim., 24 avril 1985, n° 84-92.673, publié au bulletin). La doctrine est encline à penser, à défaut de jurisprudence sur ce point, que les simples abris mis en place par des sans logis constitueraient un domicile (Droit Pénal 1996, commentaire sous n° 49). En revanche, conformément à cette définition, une hutte de chasse non aménagée ne constitue pas un domicile (Cass. Crim., 9 janvier 1992, n° 90-87.381, publié au bulletin).

Les personnes morales sont susceptibles d'avoir un domicile. Dans ce cas de figure, la visite domiciliaire peut être pratiquée en la présence d'une personne se comportant comme le représentant qualifié de la société (voir pour le cas d'un centre d'essais automobiles clôturé et gardé en permanence : Cass. Crim., 23 mai 1995, n° 94-81.141, publié au bulletin).

La nature du local d'habitation en cause importe peu. La notion de violation de domicile s'étend aux tentes, aux caravanes et, d'une manière générale, aux abris de camping. Dès lors, quiconque ouvre ou pénètre dans ces lieux contre le gré de l'occupant peut être condamné à l'amende prévue pour les contraventions de cinquième classe et ce, sans préjudice des peines prévues par l'article 432-8 du CP relatif à la violation du domicile par une personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public.

La notion de domicile ainsi définie pose le problème des constructions inachevées. Pour que les constatations soient régulières, l'agent verbalisateur doit, avant de pénétrer sur le chantier, vérifier s'il existe ou non des signes apparents d'occupation privative des lieux. Il conviendra d'indiquer précisément, lors de la rédaction du procès-verbal, que de telles caractéristiques faisaient défaut.

La protection du domicile s'étend aux dépendances étroites et immédiates du lieu d'habitation comprises dans une même clôture, c'est-à-dire terrasse, jardin, garage, balcon, cour, atelier, etc., lorsqu'elles sont :

- attenantes aux locaux proprement dits d'habitation, c'est-à-dire lorsqu'elles en constituent le prolongement (Crim., 20 février 1957, Bull. crim. n° 153). Une terrasse non close a pu être considérée comme le prolongement direct du domicile (Crim., 4 mai 1965, n° 64-92.168, publié au bulletin) ;
- dans une même clôture, c'est-à-dire constituant un ensemble indivisible (pour le cas d'une cour : Crim., 12 avril 1938, Bull. crim. n° 122). En revanche, tel ne serait pas le cas d'une cour non close d'un immeuble (Crim., 26 septembre 1990, n° 89-86.600, publié au bulletin).

Néanmoins, dès l'instant où il y a un obstacle visible à l'entrée du tout venant dans le domicile, quel qu'en soit l'état, tel qu'une clôture délabrée (Crim., 12 avril 1938, Bull. crim. n° 122), et que l'obstacle soit ouvert ou non, tel un portail, il ne saurait être franchi contre le gré de l'occupant.

En conséquence **avant de pénétrer dans le domicile, l'agent verbalisateur doit rechercher l'accord manuscrit de l'occupant ou recueillir son accord verbal, qui doit être, selon le cas, joint ou consigné dans le procès-verbal.**

- Il peut, tout d'abord, en présentant le document le commissionnant et l'assermentant, ne rencontrer aucune obstruction pour effectuer lesdites constatations.

L'agent verbalisateur consignera alors l'assentiment de l'occupant dans le procès-verbal de constat. Par exception, lorsque l'occupant ne sait ni lire ni écrire, il en est fait mention dans le procès-verbal ainsi que de son accord.

■ En revanche, il peut se voir opposer un refus par l'occupant. Dans ce cas, **l'agent verbalisateur ne saurait, en aucune façon, forcer l'entrée du domicile. En effet, nul ne saurait pénétrer dans un domicile sans l'accord préalable et exprès de l'occupant.**

L'article 76 du CPP impose un tel assentiment dans le cas des perquisitions effectuées dans le cadre d'une enquête préliminaire. A défaut de quoi, il y aurait violation de domicile constituant le délit prévu et réprimé par l'article 432-8 du CP.

Toute personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public, agissant dans l'exercice de ses fonctions, qui s'introduit ou tente de s'introduire dans le domicile d'autrui contre le gré de celui-ci, encourt deux ans d'emprisonnement et 30 000 euros d'amende.

En cas de refus d'accès, les possibilités offertes à l'agent sont les suivantes :

■ Il signale l'infraction au code de l'urbanisme soit à la gendarmerie soit à la police afin que celle-ci effectue la constatation et l'enquête préliminaire nécessaires ou directement au Parquet.

S'il estime que sa présence est nécessaire pour les relevés techniques, l'agent peut accompagner l'officier de police judiciaire. Ce dernier signe alors le procès-verbal établi suivant les constatations de l'agent.

L'officier de police judiciaire doit, selon l'article 76 du CPP régissant l'enquête préliminaire, obtenir obligatoirement l'assentiment exprès de la personne chez laquelle l'opération a lieu.

■ Dans le cas où l'occupant persiste à refuser l'entrée de son domicile, l'officier de police judiciaire devra en informer le procureur de la République lequel pourra, selon la situation (enquête préliminaire, enquête de flagrance ou information judiciaire), mettre en mouvement la procédure permettant de procéder à une visite domiciliaire sans le consentement de l'intéressé.

Le fonctionnaire assermenté et commissionné ne saurait subir d'actes d'intimidation, d'outrage ou de rébellion à son encontre. Si tel était néanmoins le cas, la personne responsable de ces actes serait susceptible d'encourir des peines d'amende et d'emprisonnement (articles 222-13, 433-3, 433-5, 433-6 du CP).

L'article 11 modifié de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires organise la protection pénale des fonctionnaires qui seraient victimes de tels agissements à l'occasion de leurs fonctions.

3.3. L'établissement du procès-verbal

Le procès-verbal est un acte écrit par lequel un fonctionnaire ou un agent, dûment commissionné et assermenté, relate les constatations qu'il a effectuées dans le cadre de sa mission, ce qui exclut de porter dans le procès-verbal de simples allégations n'ayant pas été directement constatées par l'agent. La responsabilité de ce dernier pourrait alors être engagée (voir la décision n° 4220 du 11 octobre 2021 du tribunal des conflits : Le procès-verbal d'infraction dressé en application de l'article L. 480-1 du code de l'urbanisme ayant le caractère d'un acte de police judiciaire, le litige relatif à

l'indemnisation du préjudice né de son établissement ou de sa transmission à l'autorité judiciaire relève de la juridiction judiciaire, sans qu'il soit besoin de déterminer si le dommage trouve son origine dans une faute de service ou dans une faute personnelle détachable.).

Les agents verbalisateurs sont seulement habilités à constater l'infraction au plan matériel et non à procéder à une enquête. Le procès-verbal doit rester factuel. Il reste toujours la possibilité de communiquer des éléments d'information lors de la transmission de la lettre d'observations au procureur de la République.

Pour un modèle de procès-verbal, voir [Annexe I.A. Procès-verbal d'infraction\(s\) au code de l'urbanisme](#).

3.3.1. Le contenu du procès-verbal

Aux termes de l'article 429 du CPP, « *Tout procès-verbal ou rapport n'a de valeur probante que s'il est régulier en la forme, 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* ».

3.3.1.1. Les formes de l'acte

Les procès-verbaux :

- sont rédigés dans les plus brefs délais après constatation de l'infraction.
- sont rédigés par l'agent ou les agents verbalisateurs qui ont pris une part personnelle et directe à la constatation de l'infraction.
- mentionnent le nom et la qualité de l'agent verbalisateur (article D9 du CPP) et toutes indications permettant son identification.
- mentionnent, en en-tête, l'heure et la date du constat (et non de la rédaction du procès-verbal). Si l'omission d'une telle mention n'est pas une cause de nullité, il n'en demeure pas moins qu'elle peut empêcher l'interruption de la prescription de l'action publique de jouer et prive, en conséquence, un tel acte de l'un de ses effets essentiels.
- sont datés et signés par le ou les agents verbalisateurs ayant constaté les faits mais la signature de l'un d'entre eux est suffisante dès lors que l'infraction pouvait être constatée par un seul agent (Crim., 14 novembre 1989, n° 88-86.595, publié au bulletin). La signature est une formalité substantielle. A défaut de signature, le procès-verbal est considéré comme non venu et perd sa force probante (voir cependant le cas particulier du garde champêtre – § [3.1.1 La police judiciaire](#) de cette partie)

Si le procès-verbal comporte plusieurs feuillets, l'agent doit tous les parapher et les numéroter dans un souci d'authentification et afin d'éviter toute contestation ultérieure.

Par ailleurs, les ratures et rajouts doivent être approuvés. A défaut, ils seraient réputés non écrits. Toutefois, les ratures ou rajouts non approuvés portant sur une mention non substantielle du procès-verbal, telle que la rectification d'erreurs purement matérielles, à savoir l'orthographe, n'entachent pas la validité du procès-verbal dès lors qu'ils n'ont entraîné aucune altération de la teneur du constat (Crim., 24 janvier 1996, D.P. 1997, chron. 5 ; Crim., 2 décembre 1992, n° 92-82.884, non publié au bulletin).

Sont joints à ces procès-verbaux, l'accord manuscrit éventuel de la personne chez laquelle la visite a été effectuée (§ [3.2.2 Les constatations à l'intérieur d'une propriété ou d'une construction](#) de cette partie) ainsi que toutes pièces utiles tels que le plan des lieux et les photographies.

Une grande attention doit être portée à la rédaction du procès-verbal de constat. En effet, lorsqu'il constitue la seule preuve de l'infraction mais qu'il est entaché d'une nullité, la relaxe du contrevenant sera prononcée.

Faisant foi jusqu'à preuve du contraire, le procès-verbal n'a pas à être établi contradictoirement. De ce fait, le procès-verbal peut être valablement dressé en l'absence des personnes concernées et il n'a pas légalement à être signé par le contrevenant (Cass. Crim., 10 octobre 2006, n° 06-81841, publié au bulletin).

En outre, le procès-verbal n'a pas non plus légalement à être notifié ou signifié au contrevenant (même arrêté), qui peut toutefois être informé de son établissement s'il n'était pas présent au moment des constatations. A cette occasion, une invitation à régulariser pourrait opportunément lui être adressée.

3.3.1.2. La sanction de l'inobservation des formalités du procès-verbal

La contestation de la régularité du procès-verbal relève de la compétence exclusive des tribunaux répressifs car il s'agit d'un acte de procédure pénale (CE, 13 octobre 1982, *Bobin*, n° 23873; CE, 15 mai 1996, *Carillo*, n° 122136, inédit ; CE, 20 février 2002, *Plan*, n° 235725, inédit).

Il appartient au seul prévenu de soulever devant le tribunal l'exception de nullité du procès-verbal. Encore faut-il qu'il le fasse avant toute défense au fond. A défaut, l'irrecevabilité du moyen sera soulevée par le juge (art. 385 du CPP).

Pour prononcer la nullité de l'acte servant de fondement aux poursuites, le juge recherche si la formalité omise revêt un caractère substantiel.

Compte tenu du principe de liberté de la preuve, le constat de nullité du procès-verbal ne fait pas systématiquement obstacle aux poursuites lorsque l'infraction se révèle par un autre moyen de preuve. Dans le cas contraire sa nullité entraînera la relaxe du prévenu.

3.3.1.3. Le contenu de l'acte

Le procès-verbal (cf. [Annexe I.A. Procès-verbal d'infraction\(s\) au code de l'urbanisme](#)) relate les éléments de fait, propose une qualification juridique et indique les personnes susceptibles d'être entendues, étant entendu que la recherche des personnes pénalement responsables et la qualification des infractions poursuivies relèvent de la compétence du parquet ou du juge d'instruction.

- **Les éléments de fait**

Le procès-verbal indique la date de la constatation de l'infraction, le lieu et la nature de l'infraction. L'agent verbalisateur précise si le procès-verbal a été dressé en présence constante ou en l'absence des personnes concernées.

Dans sa rédaction, l'agent verbalisateur procédera à une description logique et méthodique des constatations effectuées.

Les constatations doivent comporter un exposé des faits avec indication de la date et du lieu du constat (quartier, rue, immeuble, etc.). Dans l'hypothèse d'une constatation faite à l'intérieur d'une

propriété, le mode d'introduction de l'agent dans les lieux privés, et *a fortiori* s'il s'agit du domicile, doit être précisé. Le consentement de la personne doit être expressément mentionné.

Les constatations doivent être complètes et précises.

A cet effet, il est indispensable d'y joindre des photographies qui permettront au tribunal d'apprécier les caractéristiques de la construction en cause. Il est souhaitable, en outre, de fournir, si possible, le plan des lieux.

Le procès-verbal indique précisément les faits constitutifs de l'infraction. Il est nécessaire de quantifier les éléments de l'infraction, tels que les dimensions de la construction, la surface de plancher, et, à tout le moins, les éléments permettant de les calculer ainsi que de préciser la destination de la construction, l'affectation apparente de chacune de ses parties, l'état de sa finition ou sa date d'achèvement. Pour les affouillements et exhaussements, le procès-verbal doit indiquer la nature des travaux et leurs dimensions.

Dans le cas, d'une infraction pour défaut de permis de construire ou de déclaration préalable, l'indication des dimensions du bâtiment litigieux et de la destination des locaux permettra de calculer les taxes applicables et la sanction fiscale.

Il ne doit être fait mention que des renseignements résultant des observations directes et personnelles de l'agent verbalisateur.

- **Les éléments de droit**

Le procès-verbal indique le texte violé, la nature de l'infraction et le(s) texte(s) d'incrimination ouvrant les poursuites.

Il est important que le procès-verbal qualifie avec précision l'infraction pour que le parquet y donne suite.

Par ailleurs, il convient, lorsqu'un même fait est constitutif de plusieurs infractions, de viser les articles du code méconnus et les textes d'incrimination concernés. Cela informera utilement le parquet eu égard au caractère technique de la réglementation.

Ainsi, pour une construction entreprise sans autorisation et en infraction aux règles du PLU, le procès-verbal visera, d'une part, les articles L. 421-1 et L. 480-4 CU et, d'autre part, la ou les règles du PLU auxquelles il aura été porté atteinte ainsi que les articles L. 610-1 et L. 480-4 du même code.

La mention corrélatrice des codes informatiques (NATINF) des infractions retenues dans le procès-verbal favorisera grandement le traitement de celui-ci par le parquet. Ces codes figurent dans le tableau des infractions pénales.

- **Les personnes susceptibles d'être entendues**

L'agent verbalisateur doit consigner dans le procès-verbal les nom, prénom, adresse des personnes à l'encontre desquelles des poursuites seront susceptibles d'être engagées. Ces personnes sont celles visées à l'article L. 480-4, alinéa 2 et L.480-4-2 (cf. première partie § 1.2. [Les personnes pénalement responsables](#)), c'est-à-dire les utilisateurs du sol, les bénéficiaires des travaux ou de l'utilisation irrégulière du sol et toute personne civile ou morale responsable de l'exécution des travaux en infraction.

Lors de la prise de ces renseignements, l'agent ne saurait toutefois solliciter une pièce d'identité aux fins de contrôler la véracité des éléments donnés par le contrevenant ou les autres personnes présentes sur les lieux.

Lorsqu'il s'agit de personne morale (art. 121-2 du CP) de droit privé, le procès-verbal et les poursuites peuvent être diligentés tant à l'encontre de la personne morale qu'à l'encontre de ses dirigeants, de droit ou de fait, ayant qualité pour engager la personne morale, selon le cas : président-directeur-général, directeur, gérant, etc. Si une société est bénéficiaire des travaux, ce seront ses dirigeants qui seront condamnés au titre de l'exécution des travaux. Pour éviter toute difficulté ultérieure, le procès-verbal doit mentionner, outre les renseignements permettant d'identifier ou de déterminer l'identité, la qualité des dirigeants organes ou des représentants de la personne morale en cause, la raison sociale de celle-ci et l'adresse de son siège.

Les personnes publiques (collectivités territoriales, établissements publics, etc.) ne sont pas à l'abri des poursuites. Le maire, en sa qualité de gestionnaire du domaine privé communal, peut également faire l'objet de poursuites (Cass. Crim., 6 mars 1958, Faugères).

Le procès-verbal est dressé à l'encontre de la personne morale et de la personne physique ayant qualité pour engager la personne morale.

La mise en cause des personnes pénalement responsables peut s'avérer plus ou moins aisée :

- si l'infraction est constatée durant l'exécution des travaux, les renseignements relatifs aux nom et qualité des personnes en cause seront fournis par les personnes présentes sur le chantier et par l'affichage,

- si, en revanche, l'agent intervient une fois que les travaux ont été réalisés et sans qu'il soit possible de déterminer le responsable (en cas notamment de coupes et d'abattages d'arbres, de creusement de sol, etc.), il établit le procès-verbal au nom du propriétaire présumé.

- **Les témoignages**

Pour établir la preuve d'une infraction, les déclarations et attestations d'un tiers, même enregistrées et contresignées sur le procès-verbal, n'ont en elles-mêmes aucune valeur probante. Cependant, il peut être utile d'indiquer des pistes de recherche pour l'enquête préliminaire à suivre. A cet égard, l'agent verbalisateur peut indiquer toutes les observations nécessaires à la preuve de l'infraction, conformément à l'article 427 du CPP. Il peut même mentionner que des témoins l'ont spontanément saisi. En tout état de cause, ces observations ne sont pas de nature à vicier la régularité de l'ensemble du PV : la nullité d'une des parties d'un procès-verbal de cette pièce de procédure n'entraîne pas de plein droit celle de l'acte en son entier et le vice qui affecte les constatations irrégulières ne s'étend à celles auxquelles il a été régulièrement procédé que, lorsqu'il existe entre les unes et les autres, une relation de cause à effet. Un procès-verbal peut donc être déclaré nul partiellement (Cass. Crim., 11 février 1911, bull. N° 97, art 427 du CPP, éd. 1998, comment. n° 16).

3.3.2. La transmission du procès-verbal

La phase judiciaire de la procédure répressive est déclenchée par la transmission du procès-verbal au parquet (cf. [Annexe I.B. Synthèse/Transmission PV de la DDT au Procureur](#)).

C'est l'original du procès-verbal qui doit lui être transmis, accompagné de ses annexes (photographies, plans, extrait cadastral etc.), quand bien même l'article L. 480-1 mentionne l'obligation de transmettre une copie du PV, sans autre précision.

3.3.2.1. Le moment de la transmission

Aux termes de l'article L. 480-1 alinéa 4, le procès-verbal de constatation d'une infraction doit être transmis sans délai au ministère public.

Quoique ne comportant pas de délai chiffré, cette formule doit être rapprochée de celle de l'article 19 du CPP relative à l'information du parquet par les officiers de police judiciaire des actes de constatations opérés par ces derniers.

Interrogé sur l'interprétation à donner de l'article L. 480-1 alinéa 4, le ministère de la Justice indique qu'à l'instar de l'article 19 du CPP, la formule de l'article L. 480-1 alinéa 4, « *traduit sans ambiguïté le souci d'une information immédiate* ».

Dans ce sens, cette note ajoute que « *la transmission doit intervenir dès que le procès-verbal est établi* ».

Cette transmission immédiate permettra la mise en œuvre des mesures d'urgence adéquates à la situation en cause.

Par ailleurs, simultanément ou postérieurement à cette transmission, en fonction des pratiques locales, le maire ou le service juridique de l'Etat compétent fera connaître au procureur de la République ses observations et donner son avis sur les suites envisageables (cf. § [3.3.3 La saisine pour avis du service de l'Etat chargé de la police de l'urbanisme](#) de cette partie).

L'intérêt de relations suivies avec le parquet se manifeste dès cette phase de la procédure. A l'occasion de ces contacts, un effort doit être également fait pour exposer au parquet les objectifs de la commune et/ou de l'Etat en matière d'urbanisme et les conséquences de l'infraction au regard des enjeux d'urbanisme locaux et/ ou nationaux.

3.2.2.2. Les modalités de la transmission

Compte tenu des termes de l'article L. 480-1 alinéa 4, les modalités de transmission du procès-verbal importent peu à partir du moment où sa réception par le procureur de la République n'est pas tardive. La célérité en la matière est de mise puisque tout retard dans la transmission de cet acte entraînera la mise en cause de la responsabilité de l'Etat dans les conditions de droit commun.

Le procès-verbal sera transmis au parquet (vérifier si plusieurs exemplaires sont nécessaires) par l'autorité qui a dressé procès-verbal, c'est-à-dire le maire, le représentant du service de l'Etat chargé de la police de l'urbanisme, la gendarmerie ou la police. Au sein du service de l'Etat, le procès-verbal rédigé par l'agent verbalisateur sera obligatoirement transmis au parquet par le supérieur hiérarchique de l'agent verbalisateur ou par le responsable désigné.

Le supérieur hiérarchique de l'agent verbalisateur ne doit, en aucune façon, modifier le contenu du procès-verbal. Si des précisions ou des corrections s'avèrent nécessaires, elles doivent être rédigées par l'agent qui a procédé à la constatation.

Afin que soient prises les mesures conservatoires adéquates (arrêté interruptif de travaux et mesures de coercition), une copie du procès-verbal doit être adressée pour information par le maire au service de l'Etat chargé de la police de l'urbanisme. La même obligation vaut pour le service de l'Etat à

l'égard du maire, dans l'hypothèse où ce service a dressé procès-verbal (voir réponse QE n° 13589 de M. Hubert Haenel, publiée dans le JO Sénat du 26/8/2004 page 930).

Il convient de rappeler qu'étant un acte de procédure pénale, le procès-verbal de constatation d'infraction est soumis au principe du secret de l'instruction et de l'enquête (art. 11 CPP). Les seules personnes susceptibles d'en avoir communication sont celles qui seront amenées à prendre des mesures conservatoires et à produire les observations au parquet. Seul ce dernier est autorisé à délivrer aux parties et aux tiers des copies de pièces de procédure dans les conditions prévues aux articles R. 155 et R. 156 du CPP:

- aux parties, à leur frais et sur leur demande, expédition des plaintes et dénonciation ;
- avec l'autorisation du procureur de la République, aux parties, les autres pièces de procédure et aux tiers, tous actes autres que les ordonnances pénales, les jugements, arrêts définitifs et titres exécutoires.

Par ailleurs, les personnes qui concourent à la procédure pénale sont tenues au secret professionnel dont la violation est susceptible des peines d'emprisonnement et d'amende prévues à l'article 226-13 du CP.

Toutefois, sous réserve des modifications apportées par l'ordonnance n° 2022-883 du 14 juin 2022 relative au transfert à la direction générale des finances publiques de la gestion de la taxe d'aménagement et de la part logement de la redevance d'archéologie préventive, les anciens articles L. 331-6, L. 331-20 et L. 331-23 du code de l'urbanisme (voir les articles 1635 quater B et 1635 quater F et 1635 quater Q et 1728 du code général des impôts) prévoyaient l'établissement de cette taxe et de la pénalité fiscale correspondante, dans le cas de travaux réalisés en infraction, sur la base, le cas échéant, du procès-verbal de constatation d'une infraction d'urbanisme. Et l'article R. 331-10 du code de l'urbanisme précise expressément que les autorités compétentes pour délivrer les autorisations d'urbanisme fournissent aux services de l'Etat chargés de fixer les bases d'imposition et de liquider la taxe d'aménagement le procès-verbal constatant l'infraction, lorsqu'il existe, ce qui autorise, nécessairement, le service verbalisateur, y compris lorsqu'il n'est pas le service compétent pour délivrer l'autorisation, à transmettre le procès-verbal à ces services de l'Etat.

En outre, les anciens articles L. 331-6, L. 331-20 et L. 331-22 du code de l'urbanisme impliquaient que le procès-verbal d'infraction, nécessaire à l'établissement de la taxe d'aménagement, puisse être porté à la connaissance du contribuable pour lui permettre de faire valoir utilement ses observations. Elles relèvent par suite des exceptions prévues à l'article 11 du CPP. Ainsi, il appartient à l'administration de communiquer cette pièce au contribuable qui en fait la demande ou, si elle n'en dispose pas, de l'inviter à présenter sa demande à l'autorité judiciaire (CE, 10 décembre 2021, n° 431472, mentionné aux tables du recueil Lebon).

Les dispositions de ces articles ne peuvent qu'être lues comme impliquant la transmission des procès-verbaux constatant une infraction d'urbanisme au service fiscal compétent pour établir les taxes d'urbanisme éludées et les pénalités fiscales correspondantes sans qu'y fassent obstacle les dispositions de l'article 11 du CPP.

3.3.3. La saisine pour avis du service de l'Etat chargé de la police de l'urbanisme

Avant d'exercer l'action publique, le procureur de la République peut solliciter l'avis de ce service, qui a déjà émis un premier avis concomitamment à la transmission du procès-verbal. Il peut ainsi lui demander un avis sur la suite à donner aux infractions constatées ainsi que sur l'état actuel du dossier

– résultat de l'enquête judiciaire complémentaire et évolution éventuelle au regard des règles d'urbanisme locale.

La saisine pour avis du service chargé de la police de l'urbanisme, prévue à l'article L. 480-5 CU, est un complément du procès-verbal permettant d'éclairer le parquet sur la gravité de l'infraction et sur l'opportunité d'une mesure de restitution. Cet avis constitue une formalité substantielle.

La rédaction des observations écrites revêt à cet égard une importance toute particulière et il convient d'y apporter au moins autant de soin qu'à la rédaction du procès-verbal lui-même. Cependant, à la différence de ce dernier, l'avis pourra comprendre des éléments de contexte qui n'auraient pu y figurer, parce que n'ayant pas fait l'objet d'une constatation personnelle de l'agent (cf. [Annexe IV – Réponse à soit-transmis \(L. 480-5 CU\)](#)).

Ainsi, il sera utile de situer l'importance accordée aux règles dont la violation est constatée par le procès-verbal par rapport, d'une part, à la politique générale d'urbanisme suivie au plan national et, d'autre part, au regard des enjeux locaux que traduisent notamment les documents d'urbanisme ou les projets d'aménagement.

De même, il est important de fournir une évaluation de ces mêmes infractions au regard du contexte socio-économique local et de leur impact en matière d'environnement. Les perspectives de régularisation, comme celle conduisant à l'impossibilité de procéder à une telle solution administrative, doivent clairement être exposées, dès ce stade de la procédure, l'ensemble de ces éléments se trouvant susceptibles d'influer sur la décision que prendra le ministère public.

Il n'est pas ainsi exclu de proposer à ce dernier une hiérarchisation entre les infractions relevées, établie au regard des enjeux d'intérêt général ; le parquet conservant en toute hypothèse son entier pouvoir d'appréciation de l'opportunité des poursuites et ayant la capacité de ne retenir que les incriminations qui lui paraîtront les plus pertinentes et qui fonderont le mieux ses réquisitions ultérieures de peines.

A cet égard, il serait fort judicieux de préciser d'ores et déjà, lorsque des réquisitions portant sur des mesures de restitution sont envisagées, la nature et la portée exactes de celles-ci afin de minimiser par la suite les difficultés d'exécution parfois constatées à l'heure actuelle. Par exemple, pour une démolition ; les pièces, étages, surfaces et espaces en sous-sol concernés ; pour une mise en conformité ; les hauteurs ou distances, la forme ou l'aspect du bâti, etc. La cohérence avec les infractions proposées – qui auront vocation à figurer dans la citation devant le tribunal – devra faire l'objet d'une attention particulière.

Dans la très grande majorité des cas, un avis clair, mais bref et synthétique, sera toujours mieux apprécié par le parquet et plus efficace que de longs développements, compte tenu des nécessaires contraintes de traitement des nombreuses procédures pénales dont celui-ci est saisi dans des domaines diversifiés.

Il importe de souligner que le fonctionnaire qui présente des observations en vertu d'une délégation doit expressément mentionner qu'il agit en vertu d'une délégation du préfet et pour le compte de cette autorité. La signature doit être précédée de la mention « *Pour le préfet et par délégation* » (Cass. Crim., 28 novembre 1989, n° 89-80.022, non publié au bulletin ; Cass. Crim., 10 décembre 1997, n° 97-80.459, non publié au bulletin ; Cass. Crim., 4 novembre 1998, n° 97-85.560, non publié au bulletin).

La délégation de signature n'est opposable qu'après avoir été publiée au recueil des actes administratifs du département.

3.4. Les effets du procès-verbal

3.4.1. Sur la prescription de l'action publique

Sauf dans des cas très limités, les infractions au code de l'urbanisme constituent des délits. La prescription de l'action publique est alors de six ans. Lorsqu'elles constituent des contraventions, cette prescription est d'une année. L'appréciation de la prescription appartient au procureur de la République. Il n'appartient donc pas à l'administration et notamment à l'agent verbalisateur de porter une appréciation sur l'acquisition de la prescription (Cass. Crim., 3 juin 1998, n° 97-83.167, non publié au bulletin).

L'établissement d'un procès-verbal a un effet interruptif de la prescription de l'action publique. La date de ce constat fait ainsi courir un nouveau délai de prescription de six ans ou d'un an suivant la nature de l'infraction.

Lorsque la prescription de l'action publique est acquise, le bâtiment doit être considéré comme régulièrement implanté (Cass. Crim., 27 octobre 1993, n° 92-82.374, publié au bulletin ; Cass. Crim., 25 janvier 1995, D.P. 1995, comm. n° 153). La prescription de l'action publique a, en effet, pour conséquence d'ôter aux faits en cause tout caractère délictueux.

En revanche, en dehors du champ pénal, le juge administratif considère qu'un permis de construire portant uniquement sur un élément de construction nouveau prenant appui sur une partie du bâtiment construite sans autorisation ne peut être légalement accordé. Le pétitionnaire qui entend transformer une construction édifiée sans autorisation ou en méconnaissance de l'autorisation délivrée doit au préalable obtenir la régularisation des travaux en infraction en présentant une demande portant sur l'ensemble des éléments de construction édifiés irrégulièrement et pas seulement sur les travaux de transformation qu'il entend réaliser (CE, 9 juillet 1986, *Thalamy*, n° 51172, publié au recueil Lebon).

Toutefois, la Haute Juridiction a apporté un tempérament à ce principe. Dans l'hypothèse où l'autorité administrative envisage de refuser le permis sollicité parce que la construction dans son entier ne peut être autorisée au regard des règles d'urbanisme en vigueur à la date de sa décision, elle a toutefois la faculté, dans l'hypothèse d'une construction ancienne, à l'égard de laquelle aucune action pénale ou civile n'est plus possible, après avoir apprécié les différents intérêts publics et privés en présence au vu de cette demande, d'autoriser, parmi les travaux demandés, ceux qui sont nécessaires à sa préservation et au respect des normes, alors même que son édification ne pourrait plus être régularisée au regard des règles d'urbanisme applicables (CE, 3 mai 2011, *Mme Ely*, n° 320545, mentionnée aux tables du recueil Lebon).

3.4.1.1. Le point de départ de la prescription de l'action publique

Le délai de prescription de l'action publique ne court pas tant que l'infraction se perpétue.

Ce principe amène donc à s'interroger sur la détermination du point de départ de la prescription de l'action publique.

Ce dernier varie en fonction de la nature de l'infraction en cause. Il a été rappelé, dans la première partie de ce manuel (cf. § 1.1.2.2. [L'élément matériel](#) de la première partie), la distinction qu'il convenait d'opérer entre les infractions instantanées, continues et successives.

- **Les infractions instantanées**

Le délai de prescription de l'action publique court, dans ce cas, à compter de la date d'accomplissement de l'acte litigieux. C'est l'exemple des coupes et abattages d'arbres, de l'obstacle au droit de visite, de l'affouillement ou d'une démolition réalisée rapidement avec un engin mécanique.

Dans ce cas, la date d'exécution peut être difficile à établir si la constatation n'a pas été faite sur le champ. Le procès-verbal pourra alors noter que les faits (état de l'arbre abattu, de la terre remuée ou de l'immeuble démoli) permettent de conclure que les travaux ont été réalisés depuis quelques jours ou quelques mois.

- **Les infractions continues et successives**

- Pour l'infraction continue tel le défaut de permis de construire, elle s'accomplit durant toute la durée d'exécution des travaux et jusqu'à leur achèvement. La prescription de l'action publique court alors à compter de l'achèvement des travaux de la construction illicite.

- Pour l'infraction successive tels le défaut d'autorisation de stationnement de caravanes ou le non-respect des prescriptions de l'autorisation de lotir, la prescription court à partir du jour où l'état délictueux a pris fin.

3.4.1.2. La preuve de la prescription de l'action publique

La jurisprudence considère que la preuve de l'élément légal de l'infraction, dont le point de départ de la prescription est un des éléments, est à la charge de l'accusation. Il appartient donc au ministère public, sur le fondement des constatations effectuées par l'autorité administrative, d'établir que cet élément n'a pas disparu par prescription ou amnistie.

Les juges doivent, quant à eux, s'assurer du moment où l'infraction a été commise pour fixer le point de départ de la prescription de l'action publique et apprécier ainsi si l'infraction est ou non prescrite (Cass. Crim., 19 avril 1995, n° 94-83.519, publié au bulletin).

Par un arrêt du 14 septembre 1999, la Cour de Cassation, a par exemple, jugé qu'une cour d'appel avait régulièrement déterminé la date de prescription de l'infraction en énonçant : « *par motifs propres et adoptés, que l'attestation [établie par un huissier de justice] dont se prévalent les parties civiles pour établir que la construction litigieuse a été édifiée postérieurement à l'été 1994, est imprécise et non probante ; qu'ils ajoutent qu'elle est contredite par une attestation produite par les prévenus et par les factures relatives à l'achat des matériaux qui ont servi à la construction du garage, établissant que les travaux contestés auraient été effectués en 1990 ; qu'ils en déduisent que l'action publique était prescrite* » (Cass., Crim., 14 septembre 1999, n° 98-86.249, publié au bulletin).

Cependant, ce principe est tempéré par celui de la liberté de la preuve en matière pénale, jouant tant au bénéfice de l'accusation que de la défense. En pratique, la prescription de l'action publique étant principalement invoquée par le prévenu, il lui appartient d'établir ce qu'il allègue devant le juge et ce, avant toute défense au fond.

3.4.1.3. L'interruption de la prescription de l'action publique

La prescription est interrompue, c'est-à-dire qu'un nouveau délai recommence à courir, par « *tous les actes d'instruction et de poursuite* » (art. 7, 8 et 9 du CPP), autrement dit par « *tous les actes qui ont pour objet de constater l'infraction, d'en découvrir ou d'en convaincre les auteurs* » (Cass. Crim., 9 mai 1936, Dalloz Hebdomadaire, p. 333).

Ainsi, si cette prescription est interrompue par l'établissement d'un procès-verbal de constat, elle l'est également par tous :

- les actes de poursuite ayant pour effet le déclenchement de l'action publique, qu'ils émanent du ministère public ou de la victime ;
- les actes d'instruction accomplis par le juge d'instruction tendant à la recherche des éléments de l'infraction ;
- les jugements et arrêts ainsi que par l'exercice des voies de recours.

En revanche, ne sont pas considérés comme des actes interruptifs de la prescription, les actes accomplis à l'occasion de procédures purement administratives tels que le certificat de non-contestation de la conformité ou le droit de visite.

Toutefois, la demande d'avis du procureur de la République au service chargé de la police de l'urbanisme interrompt la prescription de l'action publique (Cass. Crim., 26 février 2002, n° 01-84.186, publié au bulletin).

L'établissement d'un nouveau procès-verbal en cas de faits nouveaux ou tout nouvel acte interruptif de la prescription fait courir un nouveau délai. Par ailleurs, si plusieurs actes d'instruction ou de poursuite se succèdent et ce, dans le délai de six ans pour les délits ou d'un an concernant les contraventions, le dernier acte marque le point de départ de la prescription de l'action publique.

3.4.2. Sur l'exigibilité des taxes d'urbanisme et des amendes fiscales

Il convient de tenir compte de l'ordonnance n° 2022-883 du 14 juin 2022 relative au transfert à la direction générale des finances publiques de la gestion de la taxe d'aménagement et de la part logement de la redevance d'archéologie préventive modifiant les dispositions du code de l'urbanisme.

Selon l'ancien article L. 331-6 du CU (voir article 1635 quater C du code général des impôts) les redevables de la taxe d'aménagement sont en cas de construction sans autorisation ou en infraction aux obligations résultant de l'autorisation de construire ou d'aménager, les personnes responsables de la construction. Dans ce cas, le fait générateur de la taxe est la date du procès-verbal constatant l'achèvement des constructions ou des aménagements en cause.

Aux termes de l'ancien article L. 331-21 du CU (voir article L. 175 A du Livre des procédures fiscales), en cas de construction ou d'aménagement sans autorisation ou en infraction aux obligations résultant d'une autorisation de construire, le droit de reprise s'exerce jusqu'au 31 décembre de la sixième année qui suit celle de l'achèvement des constructions ou aménagements en cause.

L'ancien article L. 331-20 du CU (voir l'article 1635 quater F-II du code général des impôts) dispose que la taxe d'aménagement est liquidée selon la valeur et les taux en vigueur à la date du procès-verbal constatant les infractions.

Enfin, l'ancien article L. 331-23 du CU prévoit que, 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 due est assorti d'une pénalité de 80 % du montant de la taxe (voir articles 1635 quater Q et 1728 du code général des impôts).

L'absence de suites pénales données à un procès-verbal en raison d'une infraction prescrite, d'un classement sans suite ou d'une relaxe du prévenu n'empêche pas ce procès-verbal d'avoir des conséquences fiscales (CE, 16 avril 2010, n° 305835, mentionné aux tables du recueil Lebon; CE, 30 juillet 2003, n° 237319, mentionné aux tables du recueil Lebon ; CE, 2 octobre 1981, n° 19877, mentionné aux tables du recueil Lebon).

4. LES MESURES CONSERVATOIRES

Les mesures conservatoires permettent de suspendre l'exécution des travaux.

Elles peuvent résulter :

- d'un arrêté interruptif de travaux destiné à faire cesser les effets dommageables d'une infraction qui peut intervenir sur le fondement de l'article L. 480-2 alinéas 3 et 9 CU,
- d'une décision du juge judiciaire saisi sur le fondement de l'article L. 480-2 alinéa 1 CU,
- d'une décision du juge administratif prononçant la suspension de l'exécution du permis de construire ou de la déclaration de travaux, saisi sur le fondement de l'article L. 521-1 CJA.

4.1. La suspension de l'autorisation prononcée par le juge administratif

Dans l'hypothèse où une mesure de suspension a été ordonnée, les dispositions du CJA prévoient que :

- ❖ Art. R. 522-12 - « *L'ordonnance est notifiée sans délai et par tous moyens aux parties* ».
- ❖ Art. R. 522-13 - « *L'ordonnance prend effet à partir du jour où la partie qui doit s'y conformer en reçoit notification*
Toutefois, le juge des référés peut décider qu'elle sera exécutoire aussitôt qu'elle aura été rendue. ».
En outre, si l'urgence le commande, le dispositif de l'ordonnance, assorti de la formule exécutoire prévue à l'article R. 751-1 du CJA, est communiqué sur place aux parties, qui en accusent réception. ».
- ❖ Art. R. 522-14 - « *Copie de l'ordonnance par laquelle le juge des référés ordonne la suspension de l'exécution d'une décision accordant un permis de construire, d'aménager ou de démolir ou d'une mesure de police est transmise sans délai au procureur de la République près le tribunal judiciaire territorialement compétent. (...)*
Les mêmes règles s'appliquent à l'ordonnance qui modifie ou met fin à la suspension.
Il est pareillement transmis copie de la décision par laquelle le Conseil d'Etat prononce la cassation d'une ordonnance du juge des référés ayant ordonné la suspension d'une décision accordant un permis de construire, d'aménager ou de démolir, d'une mesure de police ou d'un acte constituant une pièce justificative du paiement de dépenses publiques. ».

Dès lors qu'une décision de suspension de l'autorisation a été prise par la juridiction administrative, le titulaire de l'autorisation doit cesser les travaux litigieux, le jugement privant l'autorisation de son caractère exécutoire. La suspension implique l'interruption spontanée des travaux par le constructeur dès la notification de l'ordonnance.

Par une décision rendue en Assemblée plénière, la Cour de cassation a considéré que le fait de poursuivre des travaux malgré une suspension du permis de construire prononcée par le juge administratif

ne pouvait être assimilé à la réalisation de travaux sans permis de construire et faire l'objet de poursuites sur le fondement de l'article L. 480-4 CU (Cass. Assemblée plénière, 13 février 2009, n° 01-85826, publié au bulletin).

Cependant, l'article L. 480-3 du code de l'urbanisme, dans sa rédaction issue de la loi n° 2012-387 du 22 mars 2012, prévoit que les peines prévues par le premier alinéa de cet article 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.

La communication de l'ordonnance de suspension au procureur de la République a pour but de permettre à ce dernier de saisir le juge d'instruction afin qu'il ordonne d'office, s'il y a lieu, l'interruption des travaux. Les décisions d'annulation du permis de construire sont également transmises au procureur de la République.

Il peut être utile afin d'éviter toute contestation ultérieure sur l'état d'avancement des travaux au moment de la notification de l'ordonnance, de faire constater, le cas échéant, par huissier, l'état d'avancement des travaux.

4.2. L'interruption des travaux

L'établissement d'un procès-verbal d'infraction, s'il peut inciter le contrevenant à régulariser sa situation, s'avère parfois insuffisant pour faire cesser l'infraction ou mettre un terme à ses effets dommageables.

Ainsi, dès qu'un procès-verbal a été dressé, deux mesures peuvent être prises par l'administration sans attendre le prononcé de la décision de l'autorité judiciaire, et ce, même si l'autorité judiciaire n'a pas encore été saisie (CE, 15 avril 2006, n° 122136, inédit; CAA de Marseille, 22 décembre 1999, *SARL System*, n° 98MA01584) :

- l'interruption des travaux
- la mise sous scellés et la saisie des matériels et matériaux.

Ces mesures peuvent être prises tant par le maire que par le préfet en vertu de son pouvoir de substitution, en cas de carence du maire.

Elles sont prescrites à titre « conservatoire » pour sauvegarder l'intérêt général dans l'attente d'une décision judiciaire sur le fond du litige et ne sauraient être considérées comme des sanctions.

Prévue à l'article L. 480-2, l'interruption immédiate des travaux irrégulièrement entrepris est une procédure qui présente l'avantage de prévenir, même partiellement, le préjudice causé à l'intérêt général ainsi que de limiter la démolition aux seuls travaux déjà réalisés, et d'éviter, ce faisant, le prononcé d'une condamnation à démolition d'un bâtiment achevé, mesure impopulaire et difficile à mettre en œuvre.

4.2.1. Le champ d'application de l'arrêté interruptif de travaux (AIT)

Le champ d'application de l'AIT est fixé, en premier lieu, par l'article L. 480-2, alinéa 3, qui renvoie aux infractions sanctionnées par l'article L. 480-4. Il s'agit des infractions aux titres I à VII du Livre IV relatifs au régime :

- du permis de construire,

- du permis de construire à titre précaire,
- de la déclaration préalable,
- du permis d'aménager,
- du permis de démolir,
- de l'autorisation pour la réalisation de remontées mécaniques et l'aménagement des pistes de ski.

En second lieu, certains articles renvoient expressément à l'article L. 480-2 pour les infractions suivantes :

- infractions aux dispositions du P.O.S. ou du P.L.U. (L. 610-1 al. 1) ;
- infractions à la réglementation sur les secteurs sauvegardés (P.S.M.V.) et aux opérations de restaurations immobilières (L. 313-11) ;
- infractions à l'interdiction de construire ou d'aménager un terrain dans les zones définies par les plans de prévention des risques ou lorsque ces travaux sont réalisés en méconnaissance des prescriptions qu'ils définissent (art. L. 562-5 du code de l'environnement).

Le Conseil d'État a considéré que la violation d'une disposition d'un POS par des travaux dispensés du permis de construire pouvait justifier un AIT (CE, 26 novembre 2010, *MEEDDAT*, n°320871, mentionnée aux tables du recueil Lebon).

Le Conseil d'État a jugé également que si le maire, agissant au nom de l'Etat en sa qualité d'auxiliaire de l'autorité judiciaire, peut, en vertu des dispositions du troisième alinéa de l'article L. 480-2 du code de l'urbanisme, interrompre les travaux pour lesquels a été relevée, par procès-verbal dressé en application de l'article L. 480-1 du même code, une infraction mentionnée à l'article L. 480-4, résultant soit de l'exécution de travaux sans les autorisations prescrites par le livre IV du code de l'urbanisme, soit de la méconnaissance des autorisations délivrées, il ne peut légalement prendre un arrêté interruptif pour des travaux exécutés conformément aux autorisations d'urbanisme en vigueur à la date de sa décision et ce même s'il estime que les travaux en cause méconnaissent les règles d'urbanisme et notamment le document local d'urbanisme (CE, 26 juin 2013, n° 344331, mentionné aux tables du recueil Lebon).

L'interruption peut intervenir :

- soit par voie judiciaire,
- soit par voie administrative.

4.2.2. L'interruption des travaux par voie judiciaire

Aux termes de l'article L. 480-2 alinéa 1^{er} du code de l'urbanisme, dès qu'un procès-verbal a été dressé, l'interruption des travaux peut être ordonnée tant par le juge d'instruction que par le tribunal correctionnel, selon l'état d'avancement de la procédure.

Cette décision intervient :

- soit d'office par le juge d'instruction,
- soit sur réquisition du ministère public, à la requête du maire, du fonctionnaire ou de l'agent compétent ou d'une association agréée de protection de l'environnement au sens de l'article L. 141-1 du code de l'environnement.

L'autorité judiciaire statue alors après avoir entendu le contrevenant ou après l'avoir dûment convoqué à comparaître dans les 48 heures. La décision judiciaire est exécutoire immédiatement, sur minute, nonobstant toute voie de recours, celle-ci n'ayant pas d'effet suspensif.

Si l'ordre d'interruption émane du juge d'instruction, l'appel est de la compétence de la chambre de l'instruction. S'il émane du tribunal correctionnel, il peut être interjeté appel de cette décision auprès de la Cour d'appel, statuant en chambre correctionnelle.

4.2.3. L'interruption des travaux par voie administrative

Tant que l'autorité judiciaire ne s'est pas prononcée, l'article L. 480-2 alinéa 3 du code de l'urbanisme permet au maire, ou au préfet par voie de substitution, d'ordonner l'interruption des travaux.

Il convient d'être très rigoureux dans la démarche à suivre en la matière.

4.2.3.1. Les conditions préalables

L'interruption des travaux peut être ordonnée sous trois conditions cumulatives préalables :

- les travaux en cause ne doivent pas être achevés ;
- un procès-verbal doit obligatoirement avoir été au préalable dressé (CE, 26 mai 1993, *Bracone*, n° 90149, inédit ; CE, 10 janvier 1996, n° 125314, mentionné aux tables du recueil Lebon; CE, 31 juillet 1996, *commune de Saint-Barthélémy*, n° 133926, inédit);
- l'autorité judiciaire ne doit pas s'être encore prononcée sur le fond de l'affaire.

Dans un souci de bonne administration, il est souhaitable que le procès-verbal de constat de l'infraction, fondement préalable et obligatoire à la décision d'interruption, et l'arrêté interruptif de travaux soient transmis simultanément au parquet.

4.2.3.2. L'autorité compétente

La compétence de principe appartient au maire qui l'exerce dans tous les cas au nom de l'Etat (CE, Section, 16 novembre 1992, *Ville de Paris*, n° 96016, publié au recueil Lebon; CE, 7 octobre 2001, *commune de St-Gaudens*, n° 230434, mentionné aux tables du recueil Lebon) (cf. [Annexe I.D. Arrêté interruptif de travaux non obligatoire \(modèle maire\)](#) ou [Annexe I.E. Arrêté interruptif de travaux obligatoire \(art. L. 480-2 alinéa 10 CU\) \(modèle maire\)](#)). C'est pourquoi, si le juge des référés ordonne la suspension d'un arrêté interruptif de travaux pris par un maire, le pourvoi en cassation ne peut être introduit que par le ministre.

Le maire peut déléguer sa signature dans les conditions prévues par les articles L. 2122-18 et L. 2122-19 du code général des collectivités territoriales.

L'article L. 480-2 alinéa 9 CU prévoit qu'en cas de carence du maire, le préfet peut exercer, en vertu de son pouvoir de substitution, les pouvoirs normalement confiés au maire après mise en demeure adressée au maire restée infructueuse à l'expiration d'un délai de 24 heures qui court à compter de la réception de la mise en demeure (transmise en recommandé avec accusé de réception) (cf. [Annexe I.F. Arrêté interruptif de travaux \(modèle préfet\)](#)).

Lorsque l'autorité administrative est en situation de compétence liée pour ordonner l'interruption des travaux, le préfet a l'obligation d'exercer son droit de substitution en cas de carence du maire (L. 480-2 alinéa 10).

La mise en demeure constitue une formalité substantielle. Les services concernés ont donc tout intérêt à conserver les accusés-réception de leurs mises en demeure.

En interrompant l'exécution des travaux litigieux, le maire et le préfet interviennent en tant qu'autorités administratives (et non pas en qualité d'officier de police judiciaire pour le maire). En conséquence, leur décision est susceptible de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir ainsi que d'un référé aux fins de suspension (article L. 521-1 du CJA). Le constructeur est d'ailleurs fondé à demander à la juridiction administrative, par voie de constat (article R. 531-1 CJA), de faire vérifier, par exemple, la hauteur réelle de sa construction si cette demande se rattache à un litige éventuel sur la régularité de l'interruption des travaux (CE, 13 février 1981, *S.C.I. du 39 avenue de Raincy*, n° 25085, mentionné aux tables du recueil Lebon).

4.2.3.3. Marge d'appréciation de l'autorité administrative

Le troisième alinéa de l'article L. 480-2 CU prévoit que : « *Dès qu'un procès-verbal relevant l'une des infractions prévues à l'article L. 480-4 du présent code a été dressé, le maire peut également, si l'autorité judiciaire ne s'est pas encore prononcée, ordonner par arrêté motivé l'interruption des travaux. [...]* ». Compte tenu des termes dans lesquelles elle est rédigée, cette disposition laisse le soin au maire d'apprécier l'opportunité d'ordonner l'interruption des travaux compte tenu des circonstances de chaque espèce (cf. [Annexe I.D. Arrêté interruptif de travaux non obligatoire \(modèle maire\)](#)).

Toutefois, l'alinéa 10 du même article, qui recouvre en pratique un grand nombre d'infractions au code de l'urbanisme, prévoit que : « *Dans le cas de constructions sans permis de construire ou d'aménagement sans permis d'aménager, ou de constructions ou d'aménagement poursuivis malgré une décision de la juridiction administrative suspendant le permis de construire ou le permis d'aménager, le maire prescrira par arrêté l'interruption des travaux ainsi que, le cas échéant, l'exécution, aux frais du constructeur, des mesures nécessaires à la sécurité des personnes ou des biens ; [...]* » (cf. [Annexe I.E. Arrêté interruptif de travaux obligatoire \(art. L. 480-2 alinéa 10 CU\) \(modèle maire\)](#)).

Lorsque ces dispositions trouvent à s'appliquer, le maire, ou en cas de carence de ce dernier, « *après une mise en demeure adressée à celui-ci et restée sans résultat à l'expiration d'un délai de vingt-quatre heures* », le préfet, a alors l'obligation d'ordonner l'interruption des travaux (cf. [Annexe I.F. Arrêté interruptif de travaux \(modèle préfet\)](#)).

La jurisprudence a précisé le champ d'application de ces dispositions.

1/ Le Conseil d'Etat juge tout d'abord que l'autorité administrative doit ordonner l'interruption des travaux lorsqu'ils sont réalisés sans autorisation ou sans déclaration, alors même qu'ils seraient conformes au document d'urbanisme applicable (CE, 14 décembre 1981, *Sté Immo. des Facultés*, n° 19697, mentionné aux tables du recueil Lebon; CE, 30 décembre 1998, *Madex*, n° 188854, inédit).

2/ Des travaux réalisés sous l'empire d'un permis obtenu par fraude doivent certainement être regardés comme des travaux exécutés sans permis de construire (Cass. Crim., 4 novembre 1998, n° 97-82569, publié au bulletin ; Cass. Crim., 9 septembre 2003, n° 02-84334, publié au bulletin).

3/ Lorsque des travaux sont entrepris sur le fondement d'un permis de construire retiré par le maire, celui-ci doit de même ordonner l'interruption des travaux sur le fondement du dixième alinéa de l'article L. 480-2 CU (CE, 1^{er} juin 1994, *Silvy*, n° 129641, inédit ; TA Nice, 16 février 1995, *Borghesi*, n° 93-3401 et 3404).

4/ L'autorité administrative a encore l'obligation d'ordonner l'interruption des travaux, sur le fondement du dixième alinéa précité, lorsque le permis de construire est périmé. (CE, 29 décembre 2006,

Ministre des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer, n° 271164, publié au recueil Lebon). Le maire n'est toutefois pas en situation de compétence liée dans ce cas (voir ci-après).

5/ Le cas des travaux exécutés alors que le permis de construire a été suspendu par le juge des référés pose en revanche une difficulté. S'il a pu être jugé que ces travaux devaient être assimilés à des travaux sans permis au sens de l'alinéa 10 (voir notamment CAA Nancy, 4 mai 1995, *M.E.T.T. c/ S.N.C. "Continent Hypermarché"*, n° 93NC00789, inédit), ce raisonnement a été fortement fragilisé par la jurisprudence de la Cour de cassation et de la Cour européenne des droits de l'Homme. En effet, tant l'assemblée plénière de la haute juridiction de l'ordre judiciaire que la Cour de Strasbourg, ont jugé que la poursuite de travaux malgré un sursis à exécution du PC ne constituait pas un délit de construction sans permis, les textes étant trop imprécis et ne pouvant être interprétés en ce sens (Cass., Assemblée plénière, 13 février 2009, n° 01-85.826, publié au bulletin ; CEDH, 10 octobre 2006, *Pessino c. France*). Ces jurisprudences ont conduit le législateur à ajouter à l'article L. 480-3 du code de l'urbanisme un alinéa qui sanctionne pénalement les personnes qui poursuivent leurs travaux malgré la suspension de l'exécution de leur autorisation d'urbanisme prononcée par le juge administratif des référés. La sanction est identique à celle prévue pour la méconnaissance d'un arrêté interruptif de travaux c'est-à-dire une amende de 75 000 € et une peine de trois mois d'emprisonnement.

Comme il a été indiqué précédemment, un arrêté interruptif de travaux doit être précédé d'un procès-verbal y compris dans les cas où l'autorité compétente a l'obligation de prendre un tel arrêté sur le fondement de l'alinéa 10 de l'article L. 480-2 du CU (CE, 10 janvier 1996, n° 125314, mentionné aux tables du recueil Lebon). Par exemple, en cas d'infraction à l'article L. 480-3, l'autorité compétente a l'obligation de prendre un arrêté interruptif de travaux, en vertu de l'alinéa 10 de l'article L. 480-2, sur le fondement d'un procès-verbal qu'elle aura préalablement dressé ou fait dresser.

Au terme de cet examen du champ d'application de l'alinéa 10 de l'article L. 480-2 CU, il convient de préciser que les cas dans lesquels l'autorité administrative a l'obligation de prendre un AIT en vertu de cette disposition ne recouvrent pas nécessairement les cas dans lesquels l'administration est en situation de compétence liée au sens de la jurisprudence la plus récente du Conseil d'Etat.

En effet, cette situation de compétence liée, qui a pour effet, en cas de recours, de rendre inopérant tous les moyens invoqués, n'est aujourd'hui caractérisée que lorsque l'administration doit légalement agir dans un sens déterminé sans disposer d'aucune marge d'appréciation, et que le simple constat de faits commande à lui seul le sens de la décision à prendre, sans que l'administration soit conduite à porter une appréciation sur les faits de l'espèce (ou, en d'autres termes, à se livrer à une opération de qualification juridique des faits) (CE, Section, 3 février 1999, *Montaignac*, n° 148182, mentionné aux tables du recueil Lebon).

Ainsi, par exemple, lorsqu'un AIT est pris alors que la construction est réalisée sans permis de construire, le maire peut être regardé comme ayant été en situation de compétence liée (CE, 20 février 2002, *Plan*, n° 235725, inédit). En revanche, tel n'est pas le cas lorsque le motif de l'AIT est la péremption du permis de construire. L'autorité administrative est alors nécessairement conduite à porter une appréciation sur les faits. (CE, 29 décembre 2006, *Ministre des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer*, n° 271164, publié au recueil Lebon). Il n'en demeure pas moins que, dans ce dernier cas, le maire a néanmoins l'obligation de prendre un AIT si les conditions permettant de constater la péremption du permis sont remplies, en application de l'alinéa 10 de l'article L. 480-2.

Par prudence, il convient donc toujours, dans la mesure du possible, de ne pas s'affranchir du respect d'une règle de procédure au motif que l'AIT est pris sur le fondement de cet alinéa. Dans certaines situations, il n'est en effet pas évident de déterminer si l'on est en situation de compétence liée ou

non. Par exemple, même le cas d'une construction sans permis peut en réalité amener un délicat débat sur la question de savoir si l'on se situe dans le champ d'une exemption d'autorisation prévue par le code. Dans un tel cas, l'administration est amenée à porter une appréciation sur les faits et elle peut donc ne pas être en situation de compétence liée.

Pour finir, l'autorité administrative ne peut prendre un AIT que lorsque les travaux réalisés sont constitutifs d'une infraction et non s'ils sont réalisés en vertu d'un permis de construire illégal (CE, 14 décembre 1981, *S.A.R.L. European Home*, n° 15499 15500 15501 15502, publié au recueil Lebon).

Enfin, les travaux de démolition entrepris sans permis de démolir sont désormais visés par l'article L. 480-4 du code de l'urbanisme depuis la réforme de ce texte entrée en vigueur le 1^{er} octobre 2007. La jurisprudence antérieure selon laquelle l'autorité administrative ne pouvait se fonder sur l'absence de permis de démolir pour ordonner l'interruption des travaux (CAA de Versailles, 25 février 2010, n° 08VE02760, inédit; CAA de Douai, 19 octobre 2006, n° 06DA00051, inédit ; TA Paris, 14 mai 1991, Vacher, Rec. Leb. T. p. 1266) n'est donc plus valable.

4.2.3.4. Les formalités préalables, le contenu et la motivation de l'arrêté interruptif de travaux

- **La procédure contradictoire préalable à l'adoption de l'AIT**

L'AIT est une mesure de police qui nécessite une procédure contradictoire, conformément aux dispositions de l'article L. 121-1 du code des relations entre le public et l'administration reprenant celles de l'article 24 de la loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, sauf en cas d'urgence selon l'article L. 121-2 du même code et en cas de compétence liée (voir les 4 hypothèses précédentes [4.2.3.3. Marge d'appréciation de l'autorité administrative](#) de la partie 2). Le non-respect de la procédure contradictoire ne saurait entraîner l'annulation de la décision au contentieux lorsque l'administration est en situation de compétence liée (CE, 3 février 2002, *Frontoni*, n° 240853, inédit).

Le Conseil d'Etat a jugé que l'administration devait respecter cette formalité dans un litige où l'administration se trouvait en situation de pouvoir discrétionnaire (CE, 23 juin 1999, n° 196109).

La situation d'urgence permettant à l'administration de se dispenser de la procédure contradictoire avant d'adopter un AIT s'apprécie au regard des conséquences dommageables des travaux et de la nécessité de les interrompre rapidement en raison de la brièveté de leur réalisation (CE, 10 mars 2010, *Thevenet*, n° 324076, mentionné aux tables du recueil Lebon).

Il est indispensable que l'administration justifie, dans la motivation de l'AIT, à la fois de l'urgence de la situation pour s'abstraire de l'obligation de respecter la procédure et des conséquences dommageables des travaux.

La procédure contradictoire sera effectuée au moyen d'un courrier, adressé en RAR, et demandant au constructeur de faire connaître, au plus vite, ses observations écrites ou orales en lui précisant le délai laissé pour ce faire et le fait qu'il peut se faire assister ou représenter par un mandataire de son choix (CE, 29 octobre 2008, *Sté Glaxosmithkleine*, n° 307035, mentionnée aux tables) du recueil Lebon.

Le délai doit être bref mais adapté aux circonstances de l'espèce, à la nature de l'ouvrage, au calendrier (vacances, jour férié etc.).

Pour un modèle, voir [Annexe I.C. Courrier de procédure contradictoire avant édition d'un AIT.](#)

- **Le contenu et la motivation de l'AIT**

L'arrêté interruptif de travaux doit viser :

- **le procès-verbal relevant les infractions** (Cass. Crim., 12 juillet 1994, n° 93-85.262, publié au bulletin) ;
- **les dispositions du code violées ;**
- **la procédure contradictoire.**

Aux termes de l'alinéa 3 de l'article L. 480-2 du code de l'urbanisme, l'arrêté doit impérativement être motivé.

Ainsi l'arrêté doit :

- ne pas se borner à faire référence au procès-verbal mais expliciter en quoi il y a infraction ;
- ne pas être une simple reprise du texte de l'article L. 480-2 alinéa 10 du code de l'urbanisme ;
- préciser l'ensemble des considérations de fait et de droit justifiant la prise d'une telle décision ;
- démontrer, si nécessaire, que la continuation des travaux peut entraîner des préjudices particuliers si une telle mesure n'était pas prise en temps utile. La décision d'interrompre les travaux ne nécessite pas, en effet, la constatation d'une urgence (CE, 15 avril 1992, *SCI Chaptal*, n° 67407, mentionné aux tables du recueil Lebon). Cependant, compte tenu de la jurisprudence Thévenet précitée, l'urgence devra être démontrée pour justifier du non- respect des formalités de la procédure contradictoire préalable.

La Haute-Juridiction a fait application de la jurisprudence « Mme Hallal » (CE, Section, 6 février 2004, *Mme Hallal*, n° 240560, publié au recueil Lebon) et a admis la substitution de motifs proposée par le préfet pour régulariser l'AIT pris par le maire sur un motif erroné, alors que les travaux dispensés de permis de construire violaient une disposition du P.O.S. (CE, 26 novembre 2010, *Lorin de Reure*, n° 320871, mentionnée aux tables du recueil Lebon).

L'arrêté doit indiquer les délais et les voies de recours (à défaut, le délai de recours contre l'AIT ne sera pas opposable, conformément à l'article R. 421-5 du code de justice administrative).

4.2.3.5. La notification et la transmission de l'arrêté interruptif de travaux

- **La transmission de l'arrêté interruptif de travaux au procureur de la République et la notification au contrevenant**

L'arrêté interruptif de travaux doit être transmis sans délai au ministère public et notifié au contrevenant.

Pour être opposable au contrevenant, la notification doit être effectuée par lettre recommandée avec demande d'avis de réception.

Contre décharge, une notification doit, dans la mesure du possible, être faite sur les lieux mêmes du chantier à toute personne participant à l'exécution des travaux illégaux (un contremaître, un gardien etc.).

Dans la pratique, une ampliation de cet arrêté peut être remise à la personne signant la décharge et, sur une ampliation conservée par les services, il convient de lui faire signer, après avoir fait apposer la mention manuscrite suivante :

« Je soussigné (nom, qualité dans l'entreprise), déclare avoir reçu le (date de l'ampliation) un exemplaire de l'arrêté (date de l'arrêté) portant ordre d'interruption de travaux de (travaux pour lesquels il est donné ordre de cessation) à (localisation) ».

- **La transmission de l'arrêté au préfet**

L'AIT n'est pas un acte décentralisé, mais est adopté au nom de l'Etat. Il est exécutoire de plein droit et sa transmission au préfet ne s'impose pas au titre du contrôle de légalité (CE, 1^{er} octobre 1993, *Marchal*, n° 129861, inédit).

Néanmoins, il est indispensable que le préfet puisse très rapidement prendre connaissance de la décision d'interrompre les travaux, en tant qu'autorité hiérarchique. En conséquence, copie de la décision d'interruption des travaux doit être adressée au préfet sans délai.

4.2.3.6. La responsabilité de l'Etat en cas de carence, de retard ou d'illégalité de l'arrêté interruptif de travaux

Quand le maire exerce le pouvoir qui lui est attribué par l'article L. 480-2 du code de l'urbanisme, il agit, en toute hypothèse, en qualité d'agent de l'Etat (CE, Section, 16 novembre 1992, *Ville de Paris*, n° 96016, publié au recueil Lebon; CE, 1^{er} octobre 1993, *Marchal*, n° 129861, inédit, précité). La carence ou le retard dans la prise de l'arrêté interruptif de travaux dans le cas de compétence liée, ainsi que les irrégularités entachant cet acte engagent donc la responsabilité de l'Etat (CE, 10 juin 1994, *B.N.P.*, n° 80108, mentionné aux tables du recueil Lebon).

La circonstance que le juge administratif ait rejeté un recours contre un AIT ne fait pas obstacle à la recevabilité d'une exception d'illégalité soulevée à l'encontre de cet acte devant la juridiction répressive (Cass. Crim., 4 mars 1986, n° 85-93836, publié au bulletin) ni à ce qu'une action en responsabilité soit engagée devant le juge administratif du fait de l'illégalité de l'AIT.

Dès qu'une cause d'illégalité entache la décision d'interrompre les travaux, le maire est tenu de la retirer, ou, en cas de carence, le préfet, en vertu de son pouvoir hiérarchique (cf. [Annexe I.H. Arrêté portant retrait d'un arrêté interruptif de travaux](#)).

Acte pris au nom de l'Etat, l'arrêté interruptif de travaux peut être retiré ou réformé par l'autorité hiérarchique (le préfet) qui n'est pas recevable à le déférer au juge. L'arrêté interruptif de travaux illégal doit, en conséquence, être retiré par le préfet à raison de l'illégalité de fait ou de droit entachant la décision et ce, à tout moment.

Le préfet peut, dans un souci de bonne administration, mettre en demeure le maire de retirer sa décision dans un délai imparti. A défaut, le préfet procédera au retrait en vertu de son pouvoir hiérarchique. Une copie de la décision de retrait doit être transmise au parquet pour information.

Si l'AIT a été retiré, il convient, dans un souci de coordination, de vérifier auprès du parquet que l'arrêté ne fait pas l'objet de la procédure de mainlevée de l'article L. 480-2 alinéa 4 (cf. conclusions du Commissaire du gouvernement sous CE, Section, 16 novembre 1992, *Ville de Paris*, n° 96016, publié au recueil Lebon, AJDA 1993, p. 54).

Quand les travaux en cause ont fait l'objet d'une autorisation de régularisation, celle-ci emporte abrogation de l'arrêté interruptif des travaux (dans le cas de la délivrance d'un permis modificatif de régularisation : CE, 27 juillet 2006, *MTETM c/M. Patouille*, n° 287836, mentionné aux tables du recueil Lebon; CE, 1^{er} décembre 1976, *Garnier*, n° 00158, publié au recueil Lebon; CE, 16 octobre 2019, n° 423275, mentionné aux tables du recueil Lebon).

4.2.3.7. La sanction de l'inobservation de l'ordre d'interrompre les travaux

L'inobservation de l'ordre d'interrompre les travaux, quelle que soit l'autorité dont il émane, 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 s'exposent alors à une peine d'amende et/ou d'emprisonnement prononcée par le tribunal correctionnel. L'inobservation de l'ordre d'interrompre les travaux doit être constatée par procès-verbal dressé par un officier ou un agent de police judiciaire ou par les agents commissionnés et assermentés.

4.3. Les suites de l'interruption des travaux

4.3.1. La suspension de l'arrêté interruptif de travaux

L'arrêté interruptif de travaux étant un acte pris par le maire ou le préfet en tant qu'autorités administratives, il est susceptible de faire l'objet un recours pour excès de pouvoir ainsi que d'un référé aux fins de suspension devant le juge administratif (CE, 23 mai 1986, *Soler*: JCP N 1987, G, II, 20835 133, obs. J.-B. Auby) (L. 521-1 CJA).

Face à un arrêté interruptif de travaux, le constructeur peut solliciter de la juridiction administrative la suspension et l'annulation de l'arrêté (CE, 23 mai 1986, *Soler*, JCP 1987, G, II, 20835).

4.3.2. La mainlevée (art. L. 480-2, al. 4)

L'autorité judiciaire (juge d'instruction ou tribunal correctionnel) peut à tout moment, d'office ou à la demande du maire, du préfet ou du bénéficiaire des travaux, se prononcer sur la mainlevée totale ou partielle ou sur le maintien des mesures d'interruption des travaux prononcées tant par les autorités administrative et judiciaire (art. L. 480-2 al. 4).

La demande de mainlevée n'est soumise à aucune forme particulière.

En pratique, le constructeur peut demander la mainlevée de l'arrêté par la voie d'une citation directe à l'encontre de l'autorité administrative, auteur de l'arrêté d'interruption, devant le tribunal correctionnel.

La mainlevée peut être prononcée par l'autorité judiciaire avant que l'action publique n'ait été mise en mouvement (Cass. Crim., 28 janvier 1986, n° 85-90845, publié au bulletin).

Le maire, par l'effet de la citation, devient une partie à l'instance et peut exercer les voies de recours contre la décision de mainlevée (Cass. Crim., 29 mars 1995, *Benassy*, agissant en qualité de maire de la commune d'Ambronay, D.P. 1995, comm. N° 185 ; en cas de représentation de l'État par le préfet et l'irrecevabilité du pourvoi du maire : Cass. Crim., 17 mai 2011, n° 10-82655, publié au bulletin).

Une décision de mainlevée prive d'effet l'arrêté interruptif de travaux c'est-à-dire que celui-ci ne peut plus être appliqué mais, n'ayant pas pour conséquence de l'annuler, une telle décision ne prive donc pas d'objet le recours en annulation dirigé contre l'arrêté lui-même car, jusqu'à cette mainlevée, ce dernier avait reçu exécution (CE, 10 octobre 2003, n° 242373, *Commune de Soisy-sous-Montmorency*, publié au recueil Lebon). De surcroît, il revient au juge administratif et à lui seul d'annuler un tel arrêté par le biais d'un recours pour excès de pouvoir (CE 10 juin 1966, *Mme Perrucot* n° 64572, publié au recueil Lebon).

4.3.3. La caducité de l'arrêté interruptif de travaux (art. L. 480-2, al. 4 et 5)

■ **Dans le cas d'une décision de non-lieu ou de relaxe**, l'arrêté du maire ou du préfet cesse d'avoir effet. Il est réputé automatiquement caduc.

Le maire, ou le préfet, est avisé de la décision de l'autorité judiciaire et en assure, le cas échéant, l'exécution (art. L. 480-2 al. 5).

La légalité de la décision administrative est subordonnée à la condition que les faits lui servant de fondement constituent une infraction : « *si, en principe, l'autorité de la chose jugée au pénal ne s'impose aux autorités et juridictions administratives qu'en ce qui concerne les constatations de fait que les juges répressifs ont retenues et qui sont le support nécessaire de leurs décisions, il en va autrement lorsque la légalité d'une décision administrative est subordonnée à la condition que les faits qui servent de fondement à cette décision constituent une infraction pénale ; que, dans cette hypothèse, l'autorité de la chose jugée s'étend exceptionnellement à la qualification juridique donnée aux faits par le juge pénal ; qu'il en va ainsi pour l'application de l'article L. 480-2 du code de l'urbanisme* » (CE, 10 octobre 2003, n° 242373, publié au recueil Lebon). Dans le cas où le juge n'a pas retenu l'infraction, l'arrêté interruptif de travaux devient « dépourvu de base légale » et sera annulé par le juge (CAA Lyon, 30 décembre 1994, *M.E.T.T. c/ Van Rosengarten*, Rec. Leb. T. p. 1262 ; CE, 22 juillet 1994, *Baillère*, BJD 7/1995, p. 47 ; CAA de Paris, 19 décembre 1997, *Bianchi*, n° 95PA03297, inédit).

Dans un but de bonne administration, il est souhaitable que l'autorité compétente retire l'acte en cause (cf. [Annexe I.H. Arrêté portant retrait d'un arrêté interruptif de travaux](#)).

■ **Dans le cas d'un classement sans suite** du parquet, l'article L. 480-2 alinéa 6 fait obligation au maire d'abroger son AIT, ce qui a été confirmé par la jurisprudence (CE, 23 juin 2004, *SCI Séverine*, n° 238438, inédit) (cf. [Annexe I.G. Arrêté portant abrogation d'un arrêté interruptif de travaux](#)).

Quelle que soit la décision du parquet, du juge d'instruction ou de la formation de jugement (classement sans suite, non lieu ou relaxe), un recours en indemnité formé contre l'Etat par le constructeur ne pourrait avoir de suite favorable que si l'arrêté interruptif est déclaré illégal par le juge administratif (illégalité constatée à l'occasion d'un recours pour excès de pouvoir contre l'AIT ou lors d'une action en responsabilité dirigée contre l'Etat).

4.3.4. La possibilité de maintien de l'arrêté interruptif de travaux (art. L. 480-2, al. 6)

Dans l'éventualité où aucune poursuite pénale ne serait engagée, le procureur de la République informe le maire ou le préfet du classement sans suite de l'affaire.

Le Conseil d'Etat a considéré que le classement de l'affaire par le parquet n'avait pas pour conséquence de priver d'effet l'arrêté interruptif de travaux (CE, 10 mai 1985, *Cme d'Aigues Mortes c/ Mortureux*, n° 32293, publié au recueil Lebon). Le classement sans suite du parquet ne constitue pas une qualification donnée aux faits par un juge pénal et ne lie pas le juge administratif (CAA de Marseille, 3 juin 1999, *société Rocamar*, n° 97MA01679).

Toutefois, lorsqu'aucune poursuite n'a été engagée, l'article L. 480-2 al. 6 du code de l'urbanisme fait obligation au maire, soit d'office, soit à la demande de l'intéressé, de mettre fin aux mesures interruptives de travaux. Dans ce cas, et conformément à l'interprétation stricte du conseil d'Etat, le maire doit abroger son arrêté (CE, 23 juin 2004, *SCI Séverine*, n° 238438, inédit) (cf. [Annexe I.G. Arrêté portant abrogation d'un arrêté interruptif de travaux](#)).

4.4. L'apposition des scellés et la saisie des matériaux (art. L. 480-2, al. 7 et 8)

L'article L. 480-2 prévoit que le maire peut, dès la prise de l'AIT, prendre des mesures de coercition pour en assurer l'application immédiate.

Ces dispositions permettent qu'il soit procédé à l'apposition des scellés et à la saisie du matériel de chantier et des matériaux approvisionnés. En revanche, elles ne donnent pas pouvoir de demander au contrevenant d'enlever les installations réalisées dans des conditions irrégulières (CE, 9 juillet 1975, *Cme de Janvry*, n° 93058, publié au recueil Lebon (démontage de chapiteaux) ; TA Bordeaux, 15 décembre 1988, *Zambou*, Rec. Leb. T. p. 1092 (dépôt de véhicules usagés)).

Le préfet dispose d'un pouvoir de substitution après mise en demeure au maire restée sans effet au terme d'un délai de 24 heures (art. L. 480-2 al. 9)

4.4.1. Les autorités compétentes

L'initiative relève de la compétence du maire ou du préfet par voie de substitution. Ces dispositions n'étant pas visées par l'article R. 480-4, qui prévoit les cas de délégation du préfet aux chefs des administrations civiles dans le département, il en résulte que le préfet ne peut pas déléguer cette compétence, faute d'un texte la prévoyant.

L'alinéa 8 de l'article L. 480-2 précise que ces mesures sont effectuées par l'un des agents visés par l'article L. 480-1 soit les OPJ, APJ ou les agents de l'Etat et des communes assermentés et commissionnés pour dresser procès-verbal d'infraction au code de l'urbanisme.

4.4.2. Les conditions préalables

Ce sont celles décrites dans le paragraphe [4.2.3.5. La notification et la transmission de l'arrêté interruptif de travaux](#). L'arrêté interruptif de travaux doit, au préalable, être notifié au contrevenant pour lui être opposable et transmis au procureur de la République. Il convient également d'en remettre copie contre décharge à l'entreprise responsable des travaux.

Le code de l'urbanisme ne subordonne pas la mise en œuvre de ces mesures à la constatation d'une infraction à l'ordre d'interruption des travaux, ni à une mise en demeure préalable du contrevenant et de l'entreprise responsable des travaux. Cependant, dans un souci d'information et de prévention,

il peut être utile, le cas échéant, de les informer que la continuation des travaux peut donner lieu à l'apposition de scellés et à la saisie des matériels de chantier et des matériaux approvisionnés.

4.4.3. La mise en œuvre

Si l'opération nécessite de s'introduire dans un domicile ou ses dépendances, il convient de demander au préalable l'accord de l'occupant avant de s'introduire dans le domicile (cf. § [3.2.2 Les constatations à l'intérieur d'une propriété ou d'une construction](#) de cette partie).

En pratique, il convient, pour la réalisation matérielle de l'opération, de solliciter le préfet afin qu'il demande 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. La désignation devra être consignée dans le procès-verbal. Le bris de scellés est sanctionné par l'article 434-22 CP d'une peine de deux ans d'emprisonnement et de 30 000 euros d'amende. Le détournement (ou la tentative) 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. Le programme urbanisme permet de financer respectivement la saisie des matériaux et l'entreposage du matériel.

4.5. Les mesures nécessaires à la sécurité des personnes et des biens (art. L. 480-2, al. 10)

Le maire doit, après l'adoption d'un AIT, prescrire l'exécution aux frais du constructeur des « *mesures nécessaires à la sécurité des personnes et des biens* », lorsque :

- des constructions ou aménagements sont réalisés sans permis de construire ou d'aménager, ou que
- des constructions ou aménagements sont poursuivis malgré la suspension du permis de construire ou d'aménager prononcée par le juge administratif.

Le préfet peut ordonner ces mesures lui-même si le maire, vingt-quatre heures après en avoir reçu mise en demeure, ne les a pas ordonnées. Copie de l'arrêté est, là encore, transmise sans délai au ministère public.

Les mesures prises en application du dixième alinéa de l'article L. 480-2 constituent des mesures de police administrative distinctes et détachables de l'ordre même d'interruption des travaux. Comme telles, elles doivent être motivées en application de l'article 1^{er} de la loi du 11 juillet 1979. Elles doivent également être précédées de la procédure contradictoire prévue par l'article L. 121-1 du CRPA, sauf situation d'urgence justifiée et motivée (CAA de Marseille, 27 novembre 2008, *SA SOCODAG*, n° 06MA02255, inédit).

5. LES POUVOIRS DE L'AUTORITE ADMINISTRATIVE DE MISE EN DEMEURE, D'ASTREINTE ET DE CONSIGNATION

La loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique met à disposition des autorités compétentes en droit des sols un nouveau dispositif juridique afin qu'elles puissent agir plus efficacement contre les constructions illégales (article 48).

Ce dispositif, encadré par les nouveaux articles L. 481-1 à L. 481-3 du code de l'urbanisme, vient compléter, en amont, les dispositions pénales du droit de l'urbanisme existantes qui s'inscrivent dans un temps plus long. Il s'agit en l'occurrence de donner la possibilité à l'autorité compétente en matière de délivrance des autorisations d'urbanisme d'agir plus rapidement notamment face aux situations qui seraient régularisables. Ce dispositif couvre les différentes étapes du processus : du lancement de la procédure contradictoire à initiative de l'autorité compétente jusqu'à la liquidation puis le recouvrement des sommes exigibles en passant par l'éventualité d'une consignation.

Cette loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 permet aux autorités compétentes en matière d'urbanisme, à savoir les communes ou les établissements publics de coopération intercommunale délégataires de cette compétence, mais aussi l'Etat pour certaines constructions spécifiques, de mettre en demeure les auteurs de constructions, d'aménagements, d'installations ou de travaux contraires au code de l'urbanisme, de procéder aux opérations nécessaires à la mise en conformité matérielle ou de régulariser la construction irrégulière. Cette mise en demeure, pour être pleinement efficace, peut, au besoin, être assortie d'une astreinte journalière. Ce mécanisme s'inspire de plusieurs dispositifs du même type instaurés au cours des dernières années en matière d'environnement et de logement. Il vient compléter le dispositif existant de répression pénale des constructions irrégulières.

Ce moyen nouveau ne se substitue pas aux poursuites pénales qui peuvent être engagées mais en est le complément, même s'il peut certainement permettre, dans les cas d'infractions les moins graves, de les éviter.

Comme indiqué aux points [4.2.3.4 Les formalités préalables, le contenu et la motivation de l'arrêté interruptif de travaux](#) et [4.2.3.5. La notification et la transmission de l'arrêté interruptif de travaux](#) de la partie 2 concernant l'information du procureur de la République dans le cas où un arrêté interruptif de travaux est pris ou que la régularisation de travaux est intervenue, il est nécessaire d'informer le procureur de la République des mesures ainsi prises.

Ci-joint en annexes des modèles de documents relatifs à cette procédure (cf. [Annexes II - Les pouvoirs de l'autorité administrative \(L. 481-1 CU et suivants\)](#)).

5.1 Mise en demeure

L'autorité compétente pourra ainsi mettre en demeure l'intéressé soit de procéder aux opérations nécessaires à la mise en conformité de la construction, de l'aménagement, de l'installation ou des travaux qui ne respectent pas les règles en vigueur en matière d'urbanisme, soit de déposer une demande d'autorisation ou une déclaration préalable afin de les régulariser si cela s'avère possible (cf. [Annexe II.C. Arrêté de mise en demeure \(L. 481-1 du code de l'urbanisme\)](#)).

Une procédure contradictoire, préalable à la mise en demeure, est prévue afin de donner l'opportunité à l'intéressé de présenter, dans les délais prévus, ses observations à l'administration (cf. [Annexe II.B. Courrier préalable à la mise en demeure \(procédure contradictoire obligatoire\)](#)).

Ainsi, l'article L. 481-1 du code de l'urbanisme prévoit : « I. - Lorsque des travaux mentionnés aux articles L. 421-1 à L. 421-5 ont été entrepris ou exécutés en méconnaissance des obligations imposées par les titres Ier à VII du présent livre et les règlements pris pour leur application ainsi que des obligations mentionnées à l'article L. 610-1 ou en méconnaissance des prescriptions imposées par un permis de construire, de démolir ou d'aménager ou par la décision prise sur une déclaration préalable et qu'un procès-verbal a été dressé en application de l'article L. 480-1, indépendamment des poursuites pénales qui peuvent être exercées pour réprimer l'infraction constatée, l'autorité compétente mentionnée aux articles L. 422-1 à L. 422-3-1 peut, après avoir invité l'intéressé à présenter ses observations, le mettre en demeure, dans un délai qu'elle détermine, soit de procéder aux opérations nécessaires à la mise en conformité de la construction, de l'aménagement, de l'installation ou des travaux en cause aux dispositions dont la méconnaissance a été constatée, soit de déposer, selon le cas, une demande d'autorisation ou une déclaration préalable visant à leur régularisation. »
« II. - Le délai imparti par la mise en demeure est fonction de la nature de l'infraction constatée et des moyens d'y remédier. Il peut être prolongé par l'autorité compétente, pour une durée qui ne peut excéder un an, pour tenir compte des difficultés que rencontre l'intéressé pour s'exécuter. »

L'autorité compétente peut ainsi réagir rapidement afin d'assurer le respect de la réglementation de l'urbanisme.

Aucun texte ne le prévoyant explicitement, le préfet ne peut pas se substituer à l'autorité compétente mentionnée aux articles L. 422-1 à L. 422-3-1 du code de l'urbanisme lorsque celle-ci ne met pas en oeuvre ces dispositions.

De plus, alors même que les dispositions précitées de l'article L. 481-1 ne mentionnent pas explicitement la démolition, elles n'excluent pas la possibilité pour l'autorité compétente de prononcer une mise en demeure impliquant une démolition partielle ou totale de la construction, de l'aménagement, de l'installation ou des travaux en cause (Voir pour une confirmation récente : CE, 22 décembre 2022, n° 463331, publié au recueil Lebon).

Le recours contre une telle mise en demeure relève du recours pour excès de pouvoir.

5.2 L'astreinte administrative

Une astreinte, prononcée par arrêté, pourra assortir dans un premier temps la mise en demeure et son montant ne pourra pas dépasser 500 €/jour de retard.

Cette astreinte pourra également être prononcée à tout moment, toujours dans le cadre d'une procédure contradictoire, dans le cas où l'intéressé n'aurait pas répondu aux injonctions de la mise en demeure, dans le délai fixé préalablement par l'autorité compétente (cf. [Annexe II.D. Courrier de procédure contradictoire préalablement à l'arrêté instituant une astreinte administrative \(pour le cas où les astreintes n'auraient pas été prévues au sein de l'arrêté de mise en demeure\)](#) et [Annexe II.E. Arrêté rendant redevable d'une astreinte administrative](#)).

Le montant total des astreintes prononcées ne pourra pas être supérieur à 25 000 €.

En fixant le montant des astreintes, l'autorité compétente doit à la fois tenir compte de l'ampleur des mesures édictées et des travaux prescrits mais aussi des conséquences de leur non-exécution.

Les sommes dues au titre de l'astreinte sont liquidées puis recouvrées trimestriellement - hormis dans les cas ayant fait l'objet d'une exonération partielle ou totale - et sont au bénéfice de l'autorité compétente (cf. [Annexe II.F. Courrier préalable à la liquidation de l'astreinte administrative \(L. 481-1 / L. 481-2\) \(procédure contradictoire obligatoire\)](#) et [Annexe II.G. Arrêté de liquidation de l'astreinte administrative](#)).

En effet, l'article L. 481-1 du code de l'urbanisme dispose « *III. - L'autorité compétente peut assortir la mise en demeure d'une astreinte d'un montant maximal de 500 € par jour de retard.*

L'astreinte peut également être prononcée, à tout moment, après l'expiration du délai imparti par la mise en demeure, le cas échéant prolongé, s'il n'y a pas été satisfait, après que l'intéressé a été invité à présenter ses observations.

Son montant est modulé en tenant compte de l'ampleur des mesures et travaux prescrits et des conséquences de la non-exécution.

Le montant total des sommes résultant de l'astreinte ne peut excéder 25 000 €. ».

En outre, l'article L. 481-2 prévoit : « *- I. - L'astreinte prévue à l'article L. 481-1 court à compter de la date de la notification de l'arrêté la prononçant et jusqu'à ce qu'il ait été justifié de l'exécution des opérations nécessaires à la mise en conformité ou des formalités permettant la régularisation. Le recouvrement de l'astreinte est engagé par trimestre échu.*

« II. - Les sommes dues au titre de l'astreinte sont recouvrées, dans les conditions prévues par les dispositions relatives aux produits communaux, au bénéfice de la commune sur le territoire de laquelle est implanté l'immeuble ayant fait l'objet de l'arrêté. Dans le cas où l'arrêté a été pris par le président d'un établissement public de coopération intercommunale, l'astreinte est recouvrée au bénéfice de l'établissement public concerné.

« III. - L'autorité compétente peut, lors de la liquidation trimestrielle de l'astreinte, consentir une exonération partielle ou totale de son produit si le redevable établit que la non-exécution de l'intégralité de ses obligations est due à des circonstances qui ne sont pas de son fait. ».

5.3. La consignation

Enfin, en cas d'inexécution par l'intéressé des injonctions de la mise en demeure, l'autorité compétente pourra obliger l'intéressé à consigner, auprès d'un comptable public, une somme équivalant au montant des travaux à réaliser (cf. [Annexe II.H. Courrier préalable à la consignation \(L. 481-3 CU\) \(procédure contradictoire conseillée\)](#) et [Annexe II.I. Arrêté de consignation administrative \(L. 481-3 CU\)](#)). Sa restitution sera fonction de l'exécution des mesures prescrites (cf. [Annexe II.J. Arrêté de déconsignation administrative \(maire\)](#)).

Ainsi, l'article L. 481-3 prévoit « *- I. - Indépendamment des poursuites pénales qui peuvent être exercées, lorsque la mise en demeure prévue à l'article L. 481-1 est restée sans effet au terme du délai imparti, l'autorité compétente mentionnée aux articles L. 422-1 à L. 422-3-1 peut obliger l'intéressé à consigner entre les mains d'un comptable public une somme équivalant au montant des travaux à réaliser, laquelle sera restituée à l'intéressé au fur et à mesure de l'exécution des mesures prescrites. Pour le recouvrement de cette somme, il est procédé comme en matière de créances étrangères à l'impôt et au domaine et l'Etat bénéficie d'un privilège de même rang que celui prévu à l'article 1920 du code général des impôts.*

II. - L'opposition devant le juge administratif à l'état exécutoire pris en application d'une mesure de consignation ordonnée par l'autorité compétente n'a pas de caractère suspensif. ».

PARTIE 3 - LA PROCEDURE JUDICIAIRE

Une fois le procès-verbal d'infraction transmis au ministère public, il appartient à celui-ci d'apprécier l'opportunité d'engager les poursuites contre le mis en cause (art. 40-1 du CPP).

Le rôle du ministère public apparaît dès lors fondamental.

Parallèlement à la procédure pénale, l'article L. 480-13 du code de l'urbanisme prévoit des règles spécifiques de mise en jeu de la responsabilité civile.

SOUS-PARTIE I - LA PROCÉDURE PÉNALE

L'action publique pour l'application des peines est mise en mouvement et exercée par le ministère public (art. 1 CPP). Elle a pour but de réprimer le trouble causé à l'ordre social par une infraction. Elle tend donc à protéger l'intérêt général.

La partie lésée peut également déclencher l'action publique pour obtenir dans le même temps réparation du dommage que lui a causé l'infraction.

1. LE RÔLE DU PARQUET

1.1. L'organisation du parquet

Institution commune aux juridictions pénale et civile, le ministère public est représenté à l'audience auprès de chaque juridiction.

Près le tribunal de police, juridiction pénale compétente pour juger les auteurs de contraventions de police de la 1^{ère} à la 5^{ème} classe, ces fonctions sont remplies :

- soit par le procureur de la République du tribunal judiciaire ou l'un de ses substituts. Leur intervention est obligatoire pour les contraventions de cinquième classe ;
- soit pour les autres contraventions, en principe par le commissaire de police du lieu où siège le tribunal judiciaire, officier placé sous le contrôle du ministère public.

Près le tribunal correctionnel, il est représenté par le procureur de la République ou l'un des membres de son parquet tels que, selon l'importance du tribunal, les procureurs adjoints, les vices-procureurs et les substituts du procureur.

Près la cour d'appel, en sa chambre des appels correctionnels, les fonctions du parquet général sont assurées par un procureur général assisté d'un ou plusieurs avocats généraux et d'un ou plusieurs substituts généraux.

Près la Cour de cassation, le parquet général est constitué d'un Procureur général près la Cour de cassation, d'un premier avocat général et d'avocats généraux.

1.2. Les attributions du parquet

En sa qualité de représentant de la société, le ministère public met en mouvement et exerce l'action publique et requiert l'application de la loi, dans le respect du principe d'impartialité auquel il est tenu. Il assiste au débat des juridictions de jugement et dispose d'un droit d'appel à l'encontre des décisions prononcées par les juges. Dans le cadre de l'enquête, le ministère public dispose d'attributions de direction d'enquête. A ce titre, il peut adresser des instructions générales ou particulières aux enquêteurs. Il contrôle la légalité des moyens mis en œuvre par ces derniers, la proportionnalité des actes d'investigation au regard de la nature et de la gravité des faits, l'orientation donnée à l'enquête ainsi que la qualité de celle-ci.

Il veille à ce que les investigations tendent à la manifestation de la vérité et qu'elles soient accomplies à charge et à décharge, dans le respect des droits de la victime, du plaignant et de la personne suspectée (art. 39-3 CPP).

Centralisant les informations relatives aux éventuelles infractions à la loi pénale, le parquet est à l'origine des poursuites engagées à l'encontre des auteurs d'une infraction.

1.1.1. La recherche et la constatation des infractions

1.1.1.1. Le parquet reçoit les plaintes et les dénonciations

Le parquet est destinataire de l'ensemble des informations relatives à l'éventuelle commission d'une infraction pénale.

Ces sources de renseignements sont diverses :

- En sa qualité de chef de la police judiciaire dans le ressort de son tribunal, le procureur de la République reçoit l'ensemble des constats d'infraction, rapports, procès-verbaux établis par les officiers et agents de police judiciaire. Les officiers de police judiciaire lui transmettent également l'ensemble des plaintes et des dénonciations qui leur sont adressées par les particuliers (art. 40 CPP).

La dénonciation se définit comme un acte, par lequel une personne, qui n'est pas victime, informe les autorités publiques de l'existence d'une infraction, tandis que la plainte émane directement de la victime d'une infraction.

- Il est destinataire des procès-verbaux établis par les fonctionnaires et agents des administrations ayant compétence en vertu d'une loi spéciale (art. 28 CPP), comme c'est le cas en matière d'urbanisme.

- Enfin, les particuliers peuvent également lui adresser directement leur plainte ou dénoncer auprès de lui les faits considérés par eux comme délictueux.

1.1.1.2. Le parquet exploite ces renseignements

A ce stade de la procédure, les informations reçues sont plus ou moins complètes.

Si les informations transmises apparaissent suffisantes, le magistrat du parquet est alors à même d'apprécier l'opportunité d'engager les poursuites à l'encontre de l'auteur de l'infraction.

En revanche, dans l'hypothèse où les faits paraissent susceptibles de constituer une infraction mais sont à eux seuls insuffisants pour mettre en mouvement l'action publique, le parquet peut faire procéder à tous les actes nécessaires à la recherche et à la poursuite des infractions (art. 41 CPP).

A ce stade des investigations policières, une enquête préliminaire peut être diligentée (art. 75 CPP). Elle a pour objet de rassembler les preuves afin d'éclairer plus complètement le parquet sur les faits. Pour ce faire, les officiers et agents de police judiciaire peuvent procéder à des auditions, en ayant éventuellement recours à la contrainte si les personnes convoquées ne se présentent pas (art. 78 CPP). Ils peuvent également effectuer un transport sur les lieux. Les perquisitions et saisies ne peuvent être effectuées « *sans l'assentiment exprès de la personne chez laquelle l'opération a lieu* ». Cet assentiment doit faire l'objet d'une déclaration manuscrite de l'intéressé (art. 76 CPP). Dans les hypothèses où la personne ne consentirait pas à la perquisition ou qu'au regard du risque de disparition des preuves son accord ne soit pas sollicité par les enquêteurs (exemple de la personne susceptible de détenir à son domicile des éléments intéressant l'enquête), le procureur de la République devra saisir le juge des libertés et de la détention d'une requête aux fins de perquisition sans assentiment qui rendra alors une ordonnance motivée d'accord ou de refus de l'acte d'enquête (art. 76 CPP, visant un crime ou un délit puni d'une peine d'emprisonnement d'une durée égale ou supérieure à trois ans).

Le procureur de la République ou l'officier ou agent de police judiciaire peut requérir de toute personne, de tout établissement ou organisme privé ou public ou de toute administration publique qui sont susceptibles de détenir des informations intéressant l'enquête, de lui remettre ces informations, sans que puisse lui être opposée, sans motif légitime, l'obligation au secret professionnel (art. 60-1 et 77-1-1 CPP).

Le procureur de la République peut en outre requérir que soit saisi un juge d'instruction afin qu'il diligente une information judiciaire sur les faits en cause (art. 80 CPP). Le juge d'instruction est doté de larges pouvoirs lui permettant d'œuvrer efficacement à la manifestation de la vérité: il peut se déplacer sur les lieux, procéder à des perquisitions et saisies, ordonner des expertises, entendre les victimes et témoins, mettre en examen toute personne à l'encontre de laquelle il existe des indices graves ou concordants rendant vraisemblable sa participation à la commission d'une infraction, etc.

1.1.2. La mise en mouvement de l'action publique par le parquet

Si au regard des éléments de preuve ainsi rassemblés les faits paraissent constituer une infraction à la loi pénale, le parquet va devoir apprécier la légalité des poursuites avant de décider d'engager les poursuites.

1.1.2.1. L'appréciation de la légalité des poursuites

1/ Examen des conditions de fond

Le procureur ou son représentant doit en premier lieu déterminer si les conditions de mise en mouvement de l'action publique sont effectivement réunies.

Il va déterminer la qualification juridique des faits en décidant s'ils constituent ou non une infraction à la loi pénale.

Pour ce faire, il vérifie si les trois éléments constitutifs de l'infraction sont réunis, à savoir :

- l'élément légal : un texte d'incrimination légal ou réglementaire, suivant la nature d'infraction, doit obligatoirement prévoir l'infraction ;
- l'élément matériel : les agissements décrits dans le texte d'incrimination doivent avoir été effectivement commis ;

- l'élément moral : pour les délits et les crimes, l'intention de l'auteur de l'acte de commettre l'infraction doit être démontrée.

A la suite de cet examen, et si tous les éléments constitutifs se trouvent réunis, le parquet détermine la nature exacte de l'infraction et le texte précis d'incrimination.

Il convient de souligner que la qualification juridique des faits effectuée par le parquet ne lie pas la juridiction saisie. Le juge d'instruction lorsqu'il se trouve saisi, et la juridiction de jugement sont ainsi susceptibles de la modifier si elle est inexacte ou incomplète, en procédant à une requalification. S'ils considèrent que les faits en cause n'entrent dans aucune qualification juridique, le non-lieu en cas de saisine du juge d'instruction ou la relaxe en cas de saisine du tribunal sera alors prononcé faute d'incrimination.

2/ Examen des conditions procédurales

En second lieu, le parquet doit vérifier s'il n'existe pas de cause d'extinction de l'action publique.

L'action publique est éteinte notamment dans les cas suivants :

- **Par la prescription**

La prescription de l'action publique, qui est de 20 ans en matière criminelle, six ans en matière délictuelle et d'un an en matière contraventionnelle (sauf délais spéciaux prévus par la loi), ôte aux faits tout caractère délictueux (Cass. Crim., 9 mars 1993, n° 92-82.372, inédit; Cass. Crim., 27 octobre 1993, n° 92-82.374, publié au bulletin). Une fois l'action publique prescrite, l'auteur de l'infraction ne peut plus être poursuivi sur le fondement de ces mêmes faits. Cette cause d'extinction de l'action publique est d'ordre public. Elle peut, en conséquence, être soulevée en tout état de cause par le prévenu et le juge doit la relever d'office. L'administration, à l'occasion de l'avis donné au parquet, est également susceptible d'évoquer ce point en apportant les éléments d'information dont elle dispose.

- **Par le décès de l'auteur des faits**

En raison du principe de la responsabilité pénale individuelle (art. 121-1 CP), le décès du contrevenant éteint l'action publique (art. 6 CPP). Par suite, si cette cause d'extinction intervient avant la mise en mouvement de l'action publique, celle-ci ne pourra être exercée et lorsqu'elle a été engagée, les poursuites devront cesser.

Cependant, en matière d'infraction au code de l'urbanisme, l'article L. 480-6 institue une procédure particulière diligentée par le procureur de la République afin de permettre le prononcé des mesures de restitution lorsqu'il y a décès du contrevenant.

Deux situations doivent être distinguées :

■ **si le décès intervient avant que le tribunal correctionnel ne soit saisi**, le procureur de la République saisit, à la demande du maire ou du fonctionnaire compétent, le tribunal judiciaire, en sa chambre civile, du lieu de situation de l'immeuble. Cette action est recevable jusqu'au jour où l'action publique aurait normalement été prescrite. Les ayants droit du contrevenant doivent alors être mis en cause.

■ **si le décès intervient après la saisine de la juridiction répressive**, celle-ci ne prononce pas d'amende pénale mais peut ordonner une mesure de restitution dont l'exécution s'impose aux héritiers du contrevenant.

- **Par la chose jugée**

De nouvelles poursuites ne peuvent être engagées dès lors qu'une décision juridictionnelle définitive, relative au même prévenu et aux mêmes faits, a déjà été rendue. Une qualification juridique différente donnée pour les mêmes faits ne saurait permettre d'engager de nouvelles poursuites.

■ **Dans le cas des infractions instantanées ou des infractions continues**, il est impossible de reprendre les poursuites pour les mêmes faits après une condamnation définitive.

■ **Dans le cas des infractions successives**, et si l'infraction se prolonge à la suite d'une première condamnation pénale, il est possible d'engager de nouvelles poursuites, l'exception de chose jugée ne pouvant alors être opposée. Par exemple, la persistance du non-respect des prescriptions de l'autorisation de lotir à la suite d'un premier jugement définitif permet d'engager de nouvelles poursuites sur ce même fondement.

- **Par l'abrogation de la loi pénale ou l'amnistie**

■ **Par l'abrogation de la loi pénale**, le législateur supprime de façon générale l'infraction.

■ **Par l'amnistie**, le législateur, par une disposition spéciale, ôte au fait amnistié son caractère délictueux.

L'amnistie est un mode d'extinction de l'action publique quand elle intervient avant le prononcé du jugement. Mais le 2° de l'article 2 de la dernière loi d'amnistie n° 2002-1062 du 6 août 2002 a précisé que sont amnistiés en raison de leur nature : « *Les délits pour lesquels seule une peine d'amende est encourue, à l'exception de toute autre peine ou mesure* ». Or, en matière d'urbanisme, les infractions ne sont pas seulement punies d'une peine d'amende, mais également d'une peine complémentaire de publicité ou de diffusion de la condamnation et peuvent également donner lieu au prononcé de mesures de restitution. La loi d'amnistie précitée ne fait donc obstacle, en la matière, ni à la constatation des infractions, ni à la transmission des procès-verbaux au procureur de la République ni à l'exercice par celui-ci des poursuites pénales devant le tribunal correctionnel.

Intervenue après le prononcé de la condamnation, l'amnistie bénéficie aux personnes que la juridiction condamne à une peine d'amende, sous réserve du paiement de celle-ci lorsque le montant prononcé est supérieur à celui prévu par la loi (750 €).

Le sort des mesures de restitutions prévues à l'article L. 480-5 CU doit en revanche être soigneusement distingué de celui des peines effacées par l'amnistie.

En effet, elles ne sont pas remises par l'amnistie (article 16, 6° de la dernière loi d'amnistie n° 2002-1062 du 6 août 2002) : lorsqu'elles sont prononcées, leur exécution doit être poursuivie, quand bien même, après paiement de l'amende le cas échéant, la condamnation pénale « principale » serait amnistiée.

Il en va de même des astreintes, spécifiques au droit de l'urbanisme, qui ne constituent pas des sanctions pénales.

En cas de difficulté relative aux effets des lois d'amnistie, il convient en toute hypothèse de se rapprocher du magistrat du parquet compétent.

Enfin, l'amnistie n'éteint pas l'action civile car le fait dommageable demeure.

1.2.2.2. L'appréciation de l'opportunité des poursuites

L'examen de la légalité des poursuites achevé, le parquet procède à l'examen de l'opportunité d'engager les poursuites.

L'appréciation de l'opportunité des poursuites par le ministère public est un principe traditionnel du droit pénal. « *Le procureur de la République reçoit les plaintes et les dénonciations et apprécie la suite à leur donner* » (art. 40 CPP).

Toutefois, la constitution de partie civile peut aussi mettre en mouvement l'action publique (cf. § [2. LA CONSTITUTION DE PARTIE CIVILE](#) de cette partie 3).

Face à une infraction, et le cas échéant après enquête, le procureur de la République peut décider conformément aux dispositions prévues à l'article 40-1 du CPP :

- soit de poursuivre y compris en recourant à la procédure de comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité (CRPC) prévue aux articles 495-7 et suivants du CPP. Le procureur de la République peut alors proposer à l'auteur de l'infraction l'exécution d'une ou plusieurs peines principales ou complémentaires (cf circulaire du ministère de la justice du 21 avril 2015 (JUSD1509851C) portant orientations de politique pénale en matière d'environnement, qui comprend une annexe 8 consacrée au contentieux de l'urbanisme);
- soit de mettre en œuvre une procédure alternative aux poursuites conformément aux articles 41-1 (réparation, stages, etc.) à 41-2 (mesure de composition pénale) du CPP, à l'issue de laquelle la procédure pourra être classée;
- soit de classer sans suite la procédure;

A ce stade de la décision, le procureur de la République pourra être utilement informé par les observations de l'autorité compétente en matière d'urbanisme adressées, soit lors de la transmission du procès-verbal, soit à la demande du parquet. Il importe donc que ces observations soient complètes et précises.

Ces observations devront comporter :

- la qualification de l'infraction par rapport aux prescriptions du code de l'urbanisme, le rappel des dispositions du code qui ont été méconnues et celui des articles ouvrant les poursuites;
- les conséquences de l'infraction, non seulement sur le plan juridique mais également sur les plans urbanistique et sociologique. Des plans et des photographies devront être utilement fournis. Ce développement permettra au procureur de la République de mieux apprécier la gravité de l'infraction et les motifs pour lesquels il y aurait lieu de poursuivre ;
- l'attitude du ou des contrevenants peut être invoquée (connaissance de la réglementation, réitération, etc.) ainsi que les motifs de la mise en cause, outre du propriétaire, des intervenants à l'acte de construire (art. L. 480-4 CU : utilisateurs du sol, bénéficiaires des travaux, architectes, entrepreneurs et toutes autres personnes responsables de l'exécution des travaux).

En conclusion, l'autorité compétente pourra faire des suggestions :

- sur le montant de l'amende envisageable et, en particulier en cas de création de plancher, proposer un montant par mètre carré de plancher construit ;

- sur l'application des mesures de restitution : démolition, remise en conformité avec l'autorisation délivrée, remise en état des lieux ;
- sur la publication de la décision de justice dans la presse et/ou l'affichage de la décision dans les locaux de la préfecture ou en mairie.

Par ailleurs, les observations devront rappeler, s'il y a lieu, l'obstacle au droit de visite ou le non-respect d'un arrêté interruptif de travaux.

Il y a également lieu pour l'autorité administrative d'informer le procureur de la République de l'évolution du dossier, à savoir : régularisation, introduction d'un recours par un tiers devant le tribunal administratif ou déféré préfectoral.

Dans l'hypothèse où une régularisation serait intervenue après qu'il a été saisi, le procureur de la République doit en être informé. La régularisation fait obstacle au prononcé des sanctions prévues à l'article L. 480-5 CU, mais la juridiction de jugement peut condamner le contrevenant à une peine d'amende.

- **La décision de classement sans suite**

La décision doit être signifiée au plaignant (art. 40-2 CPP) ainsi qu'à l'administration.

Dans un souci de bonne administration, la DDT/M doit demander à être tenue informée de la suite judiciaire de l'affaire, conformément à l'article 40-2 du code de procédure pénale. Une fiche navette entre le parquet et la DDT/M pourra utilement être mise en place.

Les motifs d'un classement peuvent être des plus divers, notamment :

- infraction insuffisamment caractérisée;
- absence d'infraction;
- existence d'une cause d'irresponsabilité;
- non identification de l'auteur de l'infraction;
- régularisation spontanée de la situation infractionnelle;
- simple opportunité, etc.

La décision de classement sans suite n'est pas définitive. Le ministère public peut, de sa propre initiative, sur demande d'un plaignant ou sur demande motivée de l'autorité administrative, revenir sur sa décision, et engager ultérieurement les poursuites tant que la prescription de l'action publique n'est pas acquise.

- **La décision de poursuivre**

Dès lors qu'il considère que l'ensemble des conditions, tant de fond que de procédure, sont réunies, le procureur de la République peut décider de mettre en mouvement l'action publique. Cette décision n'est pas susceptible de recours.

Le parquet ne peut, par la suite, abandonner les poursuites. Une fois l'action publique mise en mouvement, les autorités répressives, juridictions d'instruction et de jugement, se trouvent saisies du dossier et ont seules qualité pour apprécier les suites à donner à l'affaire. Toutefois, lors de l'audience et compte tenu de l'évolution de la situation, il est toujours possible au parquet, par des réquisitions orales, de requérir une relaxe ou une dispense de peine. Néanmoins, si une partie civile s'est constituée, elle peut demander réparation de son préjudice au prévenu.

Le prévenu poursuivi devant le tribunal correctionnel a en outre la possibilité de demander au procureur de la République une comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité (CRPC), y compris s'il a fait l'objet d'une ordonnance de renvoi devant le tribunal correctionnel ou d'une procédure de comparution par procès-verbal (art. 495-15 CPP).

- **Le déclenchement de l'action publique peut prendre plusieurs formes :**

- ▣ **La citation directe du contrevenant devant le tribunal compétent (art. 390 CPP).**

La citation directe est un exploit signifié par huissier par lequel le ministère public assigne le contrevenant à comparaître à une date fixée pour répondre des faits qui y sont sommairement décrits et pénalement qualifiés.

- ▣ **La convocation du contrevenant devant le tribunal compétent (art. 390-1 CPP).**

Elle est notifiée au prévenu par un greffier, un officier ou un agent de police judiciaire, un fonctionnaire ou agent d'une administration relevant de l'article 28 du CPP ou un délégué ou un médiateur du procureur de la République, ou si le prévenu est détenu, par le chef de l'établissement pénitentiaire. Elle précise le fait poursuivi, le texte d'incrimination, le tribunal saisi et la date de l'audience. La remise est constatée par procès-verbal signé par le prévenu qui en reçoit copie.

Elle possède un effet identique à celui de la citation à personne : le prévenu sera, en effet, jugé contradictoirement à l'audience et ce, même en son absence. La voie de l'opposition devient de ce fait impossible. La convocation par procès-verbal (CPPV, art. 394 CPP) permet par ailleurs pour certains délits de juger la personne poursuivie dans un délai maximum de 6 mois après sa garde à vue. Le procureur de la République peut choisir d'utiliser la CPPV pour des faits simples qui peuvent être jugés rapidement.

- ▣ **Le réquisitoire introductif (art. 80 CPP)**

C'est un acte écrit par lequel le procureur de la République requiert que soit saisi un juge d'instruction afin qu'il ouvre une information judiciaire sur les faits en cause. A l'issue de l'information judiciaire, si les faits lui paraissent constitutifs d'une infraction pénale, le juge d'instruction rend une ordonnance de renvoi qui saisit la juridiction de jugement.

En pratique, ce mode de mise en mouvement de l'action publique interviendra pour les faits les plus complexes pour lesquels le parquet souhaitera l'utilisation de moyens d'enquête coercitifs ou à dimension internationale. L'ouverture d'une information judiciaire s'impose également lorsque le parquet entend solliciter des mesures de sûreté restrictives de liberté à l'encontre des mis en cause (détention provisoire, contrôle judiciaire).

- ▣ **La comparution immédiate (art. 395 CPP)**

Il s'agit d'une procédure qui permet de juger rapidement les mis en cause de délits punis d'au moins deux ans d'emprisonnement ou, pour les délits flagrants, de 6 mois d'emprisonnement, en les déférant devant la juridiction de jugement à l'issue de la mesure de garde à vue. Elle est décidée pour les faits nécessitant un traitement et une sanction pénale sans délai, en raison de leur gravité ou de la personnalité des prévenus.

- ▣ **La comparution à délai différé (art. 397-1-1 CPP)**

Pour les infractions susceptibles de faire l'objet d'une comparution immédiate, s'il existe contre la personne des charges suffisantes pour la faire comparaître devant le tribunal correctionnel, mais que

l'affaire n'est pas en état d'être jugée selon la procédure de comparution immédiate parce que n'ont pas encore été obtenus les résultats de réquisitions, d'examens techniques ou médicaux déjà sollicités, le procureur de la République peut, si le prévenu est assisté par un avocat choisi par lui ou désigné par le bâtonnier, le poursuivre devant le tribunal correctionnel selon la procédure de comparution à délai différé. Le prévenu doit comparaître devant le tribunal au plus tard dans un délai de deux mois. Il peut être placé sous contrôle judiciaire, ou sous assignation à résidence sous surveillance électronique ou en détention provisoire en attendant son jugement.

▣ **L'ordonnance pénale (art. 524 et suivants du CPP pour les contraventions et art. 495 et suivants du CPP pour les délits)**

L'ordonnance pénale est rendue sans débat préalable et applicable pour les contraventions et pour certains délits, notamment les délits prévus par le code de l'urbanisme depuis la loi n°2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets.

1.2.2.3. La régularisation dans le cadre des mesures alternatives aux poursuites pénales

Dès qu'une infraction est constatée, un procès-verbal de constat d'infraction doit être dressé et transmis sans délai au ministère public. Il s'agit d'une obligation légale.

Dans un second temps, il peut être proposé au contrevenant de régulariser la situation par le dépôt d'une demande d'autorisation, d'un permis modificatif ou par la remise en état des lieux.

Il appartient à l'administration d'informer le parquet de la possibilité d'une régularisation et de son intérêt, de façon à ce que le parquet puisse apprécier l'opportunité de classer sous condition de régularisation. Si la régularisation est entreprise par l'administration, il lui appartient d'informer le parquet des démarches qu'elle entreprend afin de coordonner les actions.

Le Conseil d'Etat, dans son rapport sur le droit de l'urbanisme, souligne que « *les autorités administratives ne doivent pas engager une longue étape de négociation ou de compromis avant de saisir le parquet en dernier ressort. Le temps ainsi perdu par les maires ou par les préfets ne se rattrape pas, rendant la sanction pénale ultérieure trop tardive pour être efficace* » (L'urbanisme : pour un droit plus efficace, *La Documentation française*, 1992, p. 118).

Dans le cadre des dispositions prévues à l'article 41-1 du CPP, le procureur de la République peut notamment procéder à un avertissement pénal probatoire (APP) issu de la loi n° 2021-1729 du 22 décembre 2021 pour la confiance dans l'institution judiciaire (qui remplace le rappel à la loi à compter du 1er janvier 2023) ou demander à l'auteur de régulariser sa situation. Le suivi des mesures alternatives est assuré par le délégué du procureur. Dans certaines hypothèses, il pourra de même, avec l'accord des parties, faire procéder à une mesure de médiation entre l'auteur des faits et la « victime », qui se trouvera être, selon les cas, soit des tiers, parties civiles ou non, soit la collectivité publique elle-même, représentée par l'administration.

Transposées au domaine de l'urbanisme, ces mesures permettent d'accorder au contrevenant un délai pour se conformer aux règles d'urbanisme applicables. Une instance de médiation peut réunir, par exemple, toutes les parties intéressées, contrevenant, maire, service de l'Etat chargé de la police de l'urbanisme. Si, passé le délai imparti, le contrevenant ne s'est pas conformé aux prescriptions qui lui étaient imposées, les poursuites peuvent être engagées devant la juridiction répressive. Dans le cas contraire, le dossier peut être classé. Même si l'infraction a été régularisée, la procédure complète (PV, photos, plans, courriers administratifs, etc.) doit être transmise au parquet.

Outre ses effets incitatifs auprès du contrevenant, cette démarche présente de nombreux avantages. Elle permet de faire cesser l'infraction dans des délais plus rapides en faisant l'économie du passage devant la juridiction de jugement et elle contribue à supprimer les classements sans suite sans contrepartie, qui sont sources de démotivation pour les services.

Aux termes de l'article 41-1 mentionné ci-dessus, la mise en œuvre d'une alternative aux poursuites suspend la prescription de l'action publique.

Même si l'administration envisage une procédure de régularisation, un procès-verbal de l'infraction doit néanmoins être dressé. En effet :

- le parquet ne peut intervenir sans procès-verbal (en alternative aux poursuites de troisième voie ou par la mise en mouvement de l'action publique) ; l'établissement du procès-verbal peut aussi produire un effet incitatif important en vue d'une régularisation ;
- le procès-verbal produit également des effets fiscaux. En cas de construction sans permis de construire, le procès-verbal permet la liquidation des taxes d'urbanisme et des amendes fiscales (cf. § [3.4.2. Sur l'exigibilité des taxes d'urbanisme et des amendes](#) fiscales de la partie 2).

1.2.2.4. La composition pénale

L'article 41-2 du CPP prévoit que le procureur de la République, tant que l'action publique n'a pas été mise en mouvement, peut proposer, directement ou par l'intermédiaire d'une personne habilitée, une composition pénale à une personne physique qui reconnaît avoir commis un ou plusieurs délits punis à titre de peine principale d'une peine d'amende ou d'une peine d'emprisonnement d'une durée inférieure ou égale à cinq ans, ainsi que, le cas échéant, une ou plusieurs contraventions connexes. La composition pénale consiste en une ou plusieurs des mesures énumérées par l'article 41-2 CPP. Elle est également applicable aux contraventions (article 41-3 CPP).

2. LA CONSTITUTION DE PARTIE CIVILE

Lorsque l'action publique n'a pas été mise en mouvement par le parquet, la partie lésée peut se constituer partie civile par voie :

- de citation directe devant la juridiction de jugement qui est un exploit d'huissier signifiant au contrevenant une assignation à comparaître à une audience dont la date est indiquée dans l'acte ;
- de plainte avec constitution de partie civile devant le juge d'instruction compétent, selon la procédure de l'article 85 CPP et lorsque les conditions prévues par celui-ci sont remplies. Cette plainte est transmise au parquet qui ouvre obligatoirement une information, sauf dans les cas limitativement énoncés par l'article 86 CPP (cause affectant l'action publique, faits insusceptibles de recevoir une qualification pénale, faits manifestement non commis notamment). En revanche, la plainte simple n'oblige pas le parquet à engager des poursuites.

La constitution de partie civile a pour conséquence de mettre l'action publique en mouvement (article 1^{er} CPP).

La partie civile peut également se constituer au cours de la procédure d'enquête ou d'instruction, ou durant la phase de renvoi devant la juridiction de jugement.

Durant l'audience, la victime 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. En revanche, cette intervention serait irrecevable si elle intervenait pour la première fois en cause d'appel.

La constitution de partie civile en matière d'infractions au droit de l'urbanisme, qui n'est pas ouverte à l'Etat, est reconnue :

- aux personnes privées ;
- aux associations agréées de protection de l'environnement ;
- aux communes et aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) compétents en matière d'urbanisme, depuis la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 (article L. 610-1 dernier alinéa et article L. 480-1 alinéa 5 CU).

2.1. Les personnes privées

L'action civile en réparation du dommage est prévue par l'article 2 du CPP qui dispose que « *l'action civile en réparation du dommage causé par un crime, un délit ou une contravention appartient à tous ceux qui ont personnellement souffert du dommage directement causé par l'infraction.* ».

Toutefois, l'action civile ne peut plus être engagée devant la juridiction répressive après l'expiration du délai de prescription de l'action publique. Il appartiendra alors à la victime d'un préjudice de saisir la juridiction civile.

En matière d'urbanisme, la recevabilité de l'action civile des personnes privées a été admise pour la première fois par la Cour de cassation dans l'arrêt « Henne-ton » (Cass. Crim. 17 janvier 1984, n° 81-92.858, publié au bulletin; voir également : Cass. Crim., 22 août 1994, n° 93-83.821, publié au bulletin).

Le préjudice allégué doit être personnel, certain et direct. Dès lors que le préjudice présente ces trois conditions, la constitution de partie civile est recevable et peu importe la gravité du dommage (Cass. Crim., 7 avril 1992, n° 91-85.199, inédit: dans cette espèce, il a été considéré que le préjudice allégué n'avait pas à être intolérable). Ainsi, la jurisprudence a pu considérer que :

- justifie sa décision la Cour d'appel qui retient que, en raison des nuisances créées, l'existence de la construction irrégulière a causé un préjudice au voisin immédiat de celle-ci et qui précise que l'évaluation de ce préjudice ne doit tenir compte que des nuisances liées à l'existence de la construction et non de celles liées à l'ensemble des activités du centre de loisirs créé par le prévenu (Cass. Crim., 17 janvier 1996, n° 95-82.114, publié au bulletin) ;
- est recevable la constitution de partie civile d'un voisin d'une construction irrégulière dès lors que la construction en cause affectait l'agrément de son habitation, tel que la perte de vue sur la mer (Cass. Crim., 22 août 1994, n° 95-82.114, publié au bulletin) ;
- est irrecevable la constitution de partie civile fondée sur la présence de constructions environnantes illicites (Cass. Crim., 29 janvier 1992, D.P. 1992, comm. n° 187);
- est irrecevable à se constituer partie civile, au titre de son seul préjudice commercial, un concurrent du constructeur qui a édifié irrégulièrement un bâtiment à usage commercial (Cass. Crim., 23 avril 1992, D.P. 1992, comm. n° 187).

2.2. Les associations agréées

Les associations de protection de l'environnement qui exercent leur activité depuis au moins trois ans, et agréées en application des dispositions de l'article L. 141-1 du code de l'environnement peuvent se constituer parties civiles pour les infractions aux articles L. 610-1 et L. 480-1 du code de l'urbanisme portant un préjudice direct ou indirect aux intérêts collectifs qu'elles ont pour objet de défendre (cf. art L. 610-1 al. 8 et L. 480-1 al. 5).

Pour être agréées, les associations de protection de l'environnement au sens de l'article L. 141-1 du code de l'environnement doivent justifier des conditions fixées par les articles R. 141-1 et suivants du code de l'environnement:

- un fonctionnement conforme à leurs statuts;
- exercer des activités statutaires dans les domaines énoncés à l'article L. 141-1 du code de l'environnement;
- exercer, à titre principal, une activité effective consacrée à la protection de l'environnement;
- et présenter des garanties suffisantes d'organisation.

Les associations agréées au titre des dispositions antérieures à la loi du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de la nature demeurent agréées au titre des nouvelles dispositions.

Les associations locales d'usagers agréées (article L. 132-12 1° CU) ne peuvent pas se constituer partie civile pour les infractions au code de l'urbanisme.

2.3. La commune et l'EPCI compétent en matière d'urbanisme

Le maire de la commune sur le territoire duquel a été commise une des infractions prévues par les articles L. 610-1 et L. 480-1 du code de l'urbanisme et habilité par délibération du conseil municipal (art. L. 2132-1, L. 2132-2 et L. 2122-22 du CGCT) peut exercer les droits reconnus à la partie civile (loi n° 85-729 du 18 juillet 1985 relative à la définition et à la mise en œuvre de principes d'aménagement).

Malgré le silence du législateur sur les caractères du préjudice ouvrant droit à réparation, il est toutefois possible de déduire, par analogie avec le texte relatif à l'action des associations, que la preuve d'un préjudice causé aux intérêts de la commune est suffisante.

Dès lors qu'une commune se constitue partie civile, il se peut qu'elle adopte une position différente de celle de l'Etat. Les conclusions présentées par la commune n'engagent aucunement l'Etat.

La loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 étend le pouvoir d'exercer les droits reconnus à la partie civile aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) compétents en matière d'urbanisme, pour les infractions commises sur leur territoire (article L. 610-1 dernier alinéa et article L. 480-1 alinéa 6 CU).

2.4. Les personnes morales de droit public et institutions citées par l'article L. 132-1 du code de l'environnement

La loi donne également cette faculté à diverses personnes morales de droit public et institutions citées par l'article L. 132-1 du code de l'environnement « *en ce qui concerne les faits portant un préjudice direct ou indirect aux intérêts qu'ils ont pour objet de défendre et constituant une infraction aux dispositions législatives relatives à la protection de la nature et de l'environnement, à l'amélioration du cadre de vie, à la protection de l'eau, de l'air, des sols, des sites et paysages, à l'urbanisme ou ayant pour objet la lutte contre les pollutions et les nuisances, ainsi que les textes pris pour leur application* ».

Les personnes morales de droit public susceptibles de se constituer partie civile sont :

- l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME);
- le Conservatoire du littoral (Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres);
- l'Office français de la biodiversité;

- les agences de l'eau;
- le Centre des monuments nationaux.

Les droits reconnus à la partie civile peuvent également être exercés par :

- les chambres d'agriculture;
- les parcs naturels régionaux;
- le Centre national de la propriété forestière (CNPF);
- les personnes morales désignées par le décret en Conseil d'Etat prévu au premier alinéa de l'article L. 412-10 du code de l'environnement.

3. LE JUGEMENT

La mise en mouvement de l'action publique tend, d'une part, à faire constater par la juridiction de jugement, la réalité des faits reprochés ainsi que la culpabilité de leur(s) auteur(s) et, d'autre part, à faire prononcer à son (leur) encontre, dans le respect du principe d'individualisation de la peine, les peines prévues par la loi.

3.1. Le déroulement de l'audience

La procédure devant la juridiction de jugement obéit, en la forme, à certaines conditions qui doivent être respectées à peine de nullité.

3.1.1. Les questions préliminaires à tout débat au fond

Les nullités de procédure en cas de violation des formes prescrites par la loi à peine de nullité et les questions préjudicielles doivent être obligatoirement soulevées *in limine litis*, c'est-à-dire préalablement à tout débat sur le fond du litige et ce, à peine d'irrecevabilité. Si le moyen est d'ordre public, il peut être soulevé d'office par le juge et à tout moment de la procédure par les parties.

L'examen d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) soulevée au titre de l'article 23-2 de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel, lors du procès pénal, est également examinée avant tout débat au fond.

3.1.1.1. Les règles de compétence des juridictions répressives

Les règles de compétence sont d'ordre public. Leur violation entraîne la nullité de la procédure et de la décision rendue.

Le caractère d'ordre public qui s'attache à ces règles implique que le moyen tiré de leur violation peut être soulevé pour la première fois en appel.

- **La compétence matérielle**

Pour les contraventions, l'article 521 du CPP prévoit la compétence du tribunal de police

Le tribunal correctionnel est quant à lui compétent pour connaître des délits (art. 381 CPP), ainsi que des délits et contraventions connexes ou qui forment un ensemble indivisible avec un délit (art. 382 CPP al. 3).

- **La compétence territoriale**

Sera compétent, le tribunal dans le ressort duquel a été commis l'infraction ou celui de la résidence de l'auteur de l'infraction (art. 522 CPP pour le tribunal de police ; art. 382 CPP pour le tribunal correctionnel). Pour les délits, peut également être compétent le tribunal du lieu d'arrestation ou de détention de l'auteur.

- **La compétence du juge unique**

Les délits prévus par le code de l'urbanisme, pour lesquels la peine d'emprisonnement encourue est inférieure ou égale à 5 ans, relèvent désormais dans leur ensemble de la compétence du juge unique en matière correctionnelle (article 398-1, 7° du CPP). Cela ne s'applique qu'en première instance.

Pour autant, le tribunal saisi en juge unique peut toujours renvoyer l'examen de l'affaire à une formation collégiale, en raison par exemple de la complexité des faits.

3.1.1.2. Les exceptions préjudicielles et les nullités de procédure

La règle traditionnelle en matière de procédure pénale, dégagée par la jurisprudence, veut que « le juge de l'action est le juge de l'exception ». Le principe est repris par l'article 384 du CPP qui dispose que « *Le tribunal saisi de l'action publique est compétent pour statuer sur toutes exceptions proposées par le prévenu pour sa défense, à moins que la loi n'en dispose autrement, ou que le prévenu n'excipe d'un droit réel immobilier* ».

Toutefois, ce principe comporte une limite : celle des exceptions préjudicielles. L'article 386 du CPP précise les conditions de recevabilité de l'exception préjudicielle :

« L'exception préjudicielle est présentée avant toute défense au fond.

Elle n'est recevable que si elle est de nature à retirer au fait qui sert de base à la poursuite le caractère d'une infraction.

Elle n'est admise que si elle s'appuie sur des faits ou sur des titres donnant un fondement à la prétention du prévenu.

Si l'exception est admissible, le tribunal impartit un délai dans lequel le prévenu doit saisir la juridiction compétente. Faute par le prévenu d'avoir introduit l'instance dans ce délai et de justifier de ses diligences, il est passé outre à l'exception.

Si l'exception n'est pas admise, les débats sont continués. ».

Régulièrement saisie de l'action publique, la juridiction répressive doit surseoir à statuer dans l'attente de la décision de la juridiction civile ou administrative compétente pour connaître de la question, sauf si la loi en dispose autrement.

Les juridictions répressives ont désormais entière compétence pour apprécier la légalité des actes administratifs si de cet examen dépend la solution du procès pénal. En effet, selon l'article 111-5 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, découle la solution du procès pénal qui leur est soumis* ».

La Cour de cassation juge qu'il se déduit de l'article 111-5 du code pénal que la juridiction peut déclarer d'office l'illégalité d'un acte administratif lorsqu'il lui apparaît qu'elle conditionne la solution du procès qui lui est soumis (Cass. Crim., 7 juin 1995, n° 94-81.416, publié au bulletin).

La cour d'appel de Rennes a confirmé la solution adoptée par la juridiction de première instance selon laquelle l'article L. 600-1 du code de l'urbanisme est applicable à l'exception d'illégalité du PLU soulevée devant le juge pénal au motif que « *s'agissant d'une loi de procédure, elle a vocation à s'appliquer à toutes les exceptions invoquées après son entrée en vigueur, quelle que soit la juridiction concernée, faute d'exclusion prévue par le texte* ». (Cour d'appel de Rennes, 13 mars 1996, *Mairie de Rennes*, D.A. 1997, comm. N° 147).

Ainsi, un prévenu ne peut invoquer les vices de forme ou de procédure par la voie de l'exception d'illégalité que dans le délai de six mois à compter de la prise d'effet du PLU ou du document d'urbanisme en tenant lieu (Cass. Crim. 22 mai 2013, n° 12-83846, inédit).

Les exceptions préjudicielles doivent être soulevées avant tout débat au fond, à peine d'irrecevabilité (art. 386 al. 1 CPP, à propos de l'exception d'illégalité d'un POS Crim., 23 novembre 1994, n° 94-81.048, inédit; confirmé par Cass. Crim., 1^{er} février 1995, n° 94-81.798, publié au bulletin).

Les nullités de procédure doivent également être soulevées avant tout débat au fond (art. 385 CPP). A titre d'exemple, il s'agit de la nullité du procès-verbal de constat d'infraction, de la prescription de l'action publique, de tous les actes auxquels il a été procédé antérieurement à la citation, de la citation ou de l'ordonnance de renvoi.

3.1.2. Le caractère contradictoire des débats

Les débats devant la juridiction de jugement sont publics, oraux et contradictoires. Le principe du contradictoire implique que l'ensemble des parties soit placé sur un pied d'égalité. Sous le contrôle du président de la juridiction, les parties peuvent librement discuter des éléments de l'affaire et solliciter toute mesure d'instruction. Le principe du contradictoire garantit à chaque partie le droit de prendre connaissance des arguments de fait, de droit et de preuve à partir desquels elle sera jugée. Les différents intervenants du procès doivent donc se montrer loyaux et diligents dans la communication de leurs pièces et conclusions. Tout élément produit en justice devant pouvoir faire l'objet d'un débat, il doit en conséquence être communiqué à l'adversaire.

Le contradictoire suppose la présence des parties à l'audience et plus particulièrement du prévenu. Ce dernier doit donc avoir eu connaissance officiellement de sa convocation devant le tribunal dans les formes prescrites pour chacun des différents modes de poursuites. Dès lors qu'il a été régulièrement cité, il doit comparaître et son absence n'empêchera pas la juridiction de statuer sur sa culpabilité (sur le déroulement de la procédure pénale et sur les différentes hypothèses possibles, il convient de se reporter aux tableaux du § [4.1.3. Les délais de recours selon la nature de la décision et le mode de signification](#) de cette partie 3).

La convocation du prévenu devant le tribunal se fait le plus souvent, en matière d'urbanisme, soit par voie de citation (art. 390 CPP pour le tribunal correctionnel et art. 531 CPP pour le tribunal de police), soit par voie de convocation par OPJ (art. 390-1 CPP pour le tribunal correctionnel et art. 533 CPP pour le tribunal de police).

La partie civile peut toujours se faire représenter par un avocat et en ce cas, le jugement est contradictoire à son égard (art. 424 CPP). La partie civile qui ne comparaît pas à l'audience ou qui n'est pas représentée est considérée comme se désistant de sa constitution de partie civile (art. 425 al. 1 CPP). Le jugement constatant le désistement de la partie civile est assimilé à un jugement par défaut (art. 425 al. 3 CPP).

Les décisions juridictionnelles contradictoires ne peuvent être contestées que par la voie de l'appel ou de la cassation. En revanche, pour les décisions rendues par défaut, la partie défaillante a le choix,

une fois le jugement notifié, entre la voie de l'opposition, ce qui a pour effet de faire juger à nouveau l'affaire devant la juridiction qui a rendu la décision par défaut, ou la voie de l'appel ou de la cassation selon la juridiction qui a rendu la décision par défaut.

3.1.2.1. La citation

Les citations sont faites par exploit d'huissier de justice dont les formes sont régies par les articles 550 et suivants du CPP.

Pour être régulière, la citation à comparaître doit comporter des mentions obligatoires et être présentée dans un certain délai.

- **Le contenu de la citation (art. 551 CPP)**

La citation doit énoncer le fait poursuivi, viser le texte de loi réprimant ledit fait, indiquer le tribunal saisi, le lieu, l'heure et la date de l'audience, préciser la qualité du destinataire et mentionner les nom, prénom, profession et domicile de la partie civile personne physique, et domicile réel ou élu de la partie civile personne morale, lorsque la citation est faite à sa requête (Cass. Crim., 29 juin 1999, n° 98-87.091, inédit).

Toute lacune entraîne la nullité de l'exploit dès lors qu'elle est de nature à nuire aux droits de la défense.

- **Les délais (art. 552 CPP)**

Le délai entre le jour où la citation est délivrée et le jour fixé pour la comparution devant le tribunal correctionnel ou de police est d'au moins 10 jours si le destinataire réside en France métropolitaine ou si, résidant dans un DOM, il est cité dans ce département.

Le délai est augmenté d'un mois si le destinataire réside dans un DOM ou un TOM et qu'il est cité dans un autre département ou territoire ou s'il réside à l'étranger dans un Etat membre de l'Union européenne.

Le délai est augmenté de deux mois si le destinataire réside à l'étranger dans un Etat qui n'est pas membre de l'Union européenne.

Lorsque ce délai n'est pas respecté, la citation est nulle si la partie ne se présente pas à l'audience. Si la partie, quoique présente, le demande, l'audience est renvoyée à une date ultérieure (art. 553 CPP ; Cass. Crim., 13 avril 1999, n° 98-82.466, publié au bulletin).

3.1.2.2. Les différents modes de prononcé des jugements

La nature du jugement diffère selon que le prévenu est présent ou absent lors des débats (cf. infra pour les effets différents des jugements selon leur nature et leurs modes de signification) :

▣ **Le jugement est contradictoire** (art. 410 CPP) lorsque le prévenu comparait en personne à l'audience ou est représenté par un avocat (art. 411 CPP).

▣ **Le jugement sera contradictoire à signifier** (art. 410 al. 2 et 411 CPP) c'est-à-dire que la décision sera contradictoire à l'égard du prévenu malgré son absence à l'audience lorsque :

- cité à personne, il n'a pas fourni une excuse reconnue valable par le juge,

- non cité à personne, il a eu néanmoins connaissance de la citation à comparaître et ne s'est pas présenté à l'audience,
- il a sollicité, par lettre, du tribunal d'être jugé en son absence.

La décision devra lui être obligatoirement notifiée pour que le délai des voies de recours commence à courir à son encontre (appel : art. 498 al. 2 CPP ; pourvoi en cassation : art. 568 al. 2 CPP).

▣ **Le jugement est rendu par défaut** (art. 412 et 487 CPP) et donc susceptible d'opposition lorsque le prévenu n'a pas eu connaissance de la citation (délivrée à domicile, à étude d'huissier ou à parquet) et n'a pas comparu à l'audience.

▣ **Le jugement est rendu par itératif défaut** (art. 494 CPP) lorsque le prévenu, qui a fait opposition au premier jugement rendu par défaut, ne comparaît pas alors qu'il a eu connaissance de la date de la deuxième audience. Dans cette hypothèse d'itératif défaut, l'opposition formée par le prévenu est réputée non avenue. Le jugement rendu par défaut reprend effet et fait corps avec la décision d'itératif défaut. Le prévenu défaillant ne peut plus faire opposition. Il ne peut, selon le cas, que faire appel ou se pourvoir en cassation contre la décision.

En revanche, faute pour le prévenu d'avoir été cité à personne ou d'avoir été avisé par procès-verbal, un nouveau jugement par défaut sera prononcé. Il sera susceptible d'opposition.

Les décisions rendues par défaut et par itératif défaut doivent être signifiées par exploit d'huissier (art. 488 CPP).

Les formalités de la signification sont précisées par le tableau (§ [4.1.3. Les délais de recours selon la nature de la décision et le mode de signification](#) de cette partie 3).

Les règles ci-dessus applicables au jugement des délits valent également pour le jugement des contraventions à la seule différence que le prévenu passible d'une peine d'amende peut toujours se faire représenter par un avocat (art. 544 et 545 CPP).

3.1.3. Le déroulement des débats

Lors de l'audience, il appartient au président de la juridiction de jugement d'assurer la conduite des débats.

L'audience se déroule selon le schéma suivant :

1/ La vérification de la présence à l'audience des parties et de l'identité du prévenu.

2/ La notification des droits du prévenu (de se taire, de faire des déclarations spontanées ou de répondre aux questions posées par le tribunal, le Procureur de la république ou les parties).

3/ L'interrogatoire sur le fond du prévenu.

4/ L'audition éventuelle des témoins.

Avant de commencer leur déposition, les témoins doivent prêter serment (art. 446 CPP).

5/ L'intervention de l'autorité administrative compétente.

L'intérêt public est défendu par le ministère public. Néanmoins, l'article L. 480-5 du code de l'urbanisme prévoit expressément que le tribunal statue sur les mesures de restitution au vu des observations écrites ou après audition du maire ou du fonctionnaire compétent. Le tribunal n'est pas lié par

les observations ainsi formulées, il peut refuser d'ordonner les mesures de restitution alors que l'autorité compétente les a sollicitées.

L'article L. 480-5 du CU précise d'ailleurs que le tribunal statue sur ces mesures même en l'absence d'avis en ce sens du maire ou du fonctionnaire compétent.

La compétence du maire a été introduite par la loi 18 juillet 1985 relative à la définition et à la mise en œuvre de principes d'aménagement. La loi ne distingue pas selon que la commune est dotée ou non d'un PLU approuvé.

La Cour de cassation considère que le maire n'est pas le seul à être compétent pour donner son avis et que l'avis du seul représentant de l'Etat satisfait à la formalité de l'article L. 480-5 du CU même si le permis a été délivré par le maire au nom de la commune (Cass. Crim., 27 janvier 1993, n° 92-81.321, inédit; Cass. Crim., 29 juin 1999, *T... Yves*, n° 98-85.243, inédit; Cass. Crim., 21 octobre 2003, n° 03-80.802, publié au bulletin). Dans l'hypothèse où le permis de construire est délivré au nom de l'Etat, le maire n'a pas à être entendu quand le fonctionnaire compétent a produit ses observations, l'article L. 480-5 du CU n'imposant pas une telle audition (Cass. Crim., 16 février 1994, n° 93-82.129, publié au bulletin).

Si le maire a présenté des observations, cela ne fait pas obstacle à ce que le service d'Etat chargé de la police de l'urbanisme produise aussi des observations même si celles-ci s'avèrent différentes de celles du maire sur le prononcé des mesures de restitution.

L'avis de l'administration concernant les mesures de restitution de l'article L. 480-5 du CU est une formalité substantielle, prescrite à peine de nullité. Son accomplissement doit être constaté dans les énonciations de la décision juridictionnelle (Cass. Crim., 12 octobre 1994, n° 93-85.324, publié au bulletin; Cass. Crim., 10 janvier 1996 ; n° 94-85.938, publié au bulletin). Par un arrêt du 14 septembre 1999, la Cour de cassation a assoupli cette obligation en considérant qu'une mention d'une pièce de la procédure (et non plus seulement celles de l'arrêt ou du jugement) établissant que l'autorité compétente avait été entendue ou avait présenté des observations écrites, était suffisante (Cass. Crim., 14 septembre 1999, n° 98-85.930, inédit; Cass. Crim., 24 juin 2008, n° 08-80.802, publié au bulletin).

Le moyen tiré du défaut de cet avis ou de son irrégularité doit être soulevé *in limine litis*, c'est-à-dire avant toute défense au fond à peine d'irrecevabilité (Cass. Crim., 16 juin 1993, n° 92-83.048, inédit: concernant l'absence d'avis; Cass. Crim., 16 février 1994, n° 93-82.129, publié au bulletin). Le moyen ne peut pas être soulevé pour la première fois devant la Cour de cassation (Cass. Crim., 12 octobre 1999, n° 99-80.391, inédit : « *les demandeurs ne sauraient contester pour la première fois devant la Cour de cassation la compétence du fonctionnaire qui a présenté, tant devant le tribunal correctionnel que devant la Cour d'appel, des observations orales sur la démolition de l'ouvrage litigieux.* »). En revanche, ces observations peuvent être présentées en appel si elles ne l'ont pas été en première instance (Cass. Crim., 15 juillet 1981, n° 77-93.718, publié au bulletin). Néanmoins, la cour d'appel n'a pas à les solliciter si elles ont été entendues en première instance (Cass. Crim., 11 décembre 1984, n° 84-91.327, publié au bulletin ; Cass. Crim., 16 décembre 2003, n° 02-87.185, publié au bulletin; Cass. Crim., 3 décembre 2019, n° 18-86.032, publié au bulletin). De même, la cour d'appel n'est pas tenue d'entendre le représentant de l'Etat dès lors que ce dernier a produit des observations écrites en première instance (Cass. Crim., 15 septembre 2015, n° 14-88.048, publié au bulletin).

Ces observations, tant qu'elles sont soumises à la libre discussion des parties, peuvent être formulées avant la saisine de la juridiction (Cass. Crim., 27 juin 2006, n° 05-83.070, publié au bulletin).

La Cour de cassation considère que la formalité de l'article L. 480-5 du CU n'est pas applicable lorsque le juge ordonne la mise en conformité des ouvrages avec les prescriptions de l'autorisation de lotir (Cass. Crim., 21 septembre 1993, n° 92-83.633, inédit).

Alors même que des observations écrites ont déjà été, en principe, adressées au ministère public, le maire ou le fonctionnaire compétent assistant à l'audience peut toujours présenter des observations orales qui peuvent également être consignées dans un écrit remis au président de la juridiction.

Ces avis sont particulièrement importants. En effet, compte tenu du caractère technique dominant des infractions au droit de l'urbanisme, il est essentiel que l'autorité compétente à qui est confiée l'application de ce droit intervienne comme un expert chargé d'éclairer le ministère public et le tribunal.

A l'audience, le rôle du maire ou du fonctionnaire compétent consiste essentiellement à apporter les précisions qui pourraient être demandées pour confirmer ou compléter les observations écrites. Il doit, en particulier, argumenter les raisons pour lesquelles il est sollicité le prononcé des mesures prévues à l'article L. 480-5 du CU.

En se déplaçant devant la juridiction, le fonctionnaire compétent attestera de l'importance que l'administration attache à l'application de la loi. C'est pourquoi il y a lieu de désigner plusieurs fonctionnaires susceptibles d'assister en cette qualité aux audiences. Il convient de veiller à ce que l'administration soit représentée, au moins pour les affaires les plus importantes, par un fonctionnaire d'un grade suffisamment élevé dans la hiérarchie.

Le maire ou le fonctionnaire compétent n'a pas à prêter serment lorsqu'il présente ses observations orales à l'audience, l'article L. 480-5 du CU n'exigeant pas cette formalité. Toutefois, leur audition sous la foi du serment ne saurait entraîner l'annulation de la décision dès lors qu'il n'est pas établi ni même allégué, que cette irrégularité ait eu pour effet de porter atteinte aux intérêts du prévenu (Cass. Crim., 21 février 1989, n° 87-82.193, publié au bulletin).

- **Le maire**

La loi n° 85-729 du 18 juillet 1985 relative à la définition et à la mise en œuvre de principes d'aménagement a donné compétence au maire pour présenter des observations écrites ou orales. Le maire intervient à ce titre au nom de l'Etat. Un rapport de police ne peut suppléer aux observations écrites ou orales (Cass. Crim., 29 juin 1999, n° 98-85.621, inédit).

Sur le plan procédural, le maire peut déléguer à ses adjoints les attributions qui lui sont conférées par l'article L. 480-5 alinéa 1 du CU, conformément aux règles du code général des collectivités territoriales (cf. § [4.2.3.2. L'autorité compétente](#)).

Cette délégation doit revêtir certaines formes. Il doit s'agir d'une délégation valable aussi bien pour présenter les observations écrites que pour intervenir à l'audience. Il est préférable que cette délégation prenne la forme d'un arrêté. La délégation doit figurer expressément dans le dossier soumis au parquet et au tribunal.

L'intervention du maire ne doit pas être confondue avec l'action civile exercée au nom de la commune. C'est pourquoi, la présence d'un avocat lors de l'audition du maire n'est pas nécessaire. Il avait été également jugé que l'audition de l'avocat de la commune ou les conclusions de la commune, partie civile, ne supplée pas à la formalité de l'article L. 480-5 du CU (Cass. Crim., 20 février 1992, n° 91-83826, publié au bulletin; Cass. Crim., 10 janvier 1996, n° 94-85938, publié au bulletin; Cass. Crim.,

23 septembre 1998, n° 97-85.403, inédit). La jurisprudence considère désormais que constituent les observations écrites exigées par l'article L. 480-5 du code de l'urbanisme, les conclusions dans lesquelles le maire, représentant la commune partie civile, demande la mise en conformité des lieux ou la démolition de l'ouvrage (Cass. Crim. 3 novembre 2010, n° 09-87968, publié au bulletin; Cass. Crim. 22 mai 2013, n° 12-83734, inédit).

- **Le fonctionnaire compétent**

Aux termes de l'article R. 480-4 du code de l'urbanisme, le fonctionnaire compétent pour exercer les attributions définies à l'article L. 480-5 du CU est le préfet.

L'article R. 480-4 alinéa 2 du CU lui donne la possibilité de déléguer l'exercice des attributions relevant de sa compétence aux chefs départementaux des administrations civiles de l'Etat ou à leurs subordonnés, c'est-à-dire aux agents des D.D.T./M. ainsi qu'aux agents appartenant au ministère de la culture, chacun pour les matières qui relèvent de leur compétence.

La représentation du préfet par un fonctionnaire compétent lors de l'audience de la juridiction correctionnelle n'est soumise à aucune forme particulière, aucun mandat n'est nécessaire, une délégation valable suffit pour s'exprimer au lieu et place du préfet (Cass. Crim. 21 octobre 2003, n° 03-80802, publié au bulletin ; Cass. Crim., 18 juillet 1979, n° 78-94.411, publié au bulletin). Il sera prudent de profiter de la délégation de signature pour viser l'habilitation à représenter le préfet en matière pénale de manière à pouvoir en justifier en cas de contestation à l'audience.

Le déroulement de l'audience se poursuit avec :

5/ La plaidoirie du conseil de la partie civile s'il y a lieu ou, si celle-ci n'est pas assistée par un avocat, les observations de la victime et, le cas échéant, sa constitution de partie civile et ses demandes indemnitaires.

6/ Les réquisitions du ministère public.

7/ La plaidoirie du conseil du prévenu si celui-ci est assisté d'un conseil, étant précisé que le prévenu dispose toujours de la faculté de prendre la parole en dernier pour assurer sa défense.

3.2. La décision

Après avoir entendu l'ensemble des intervenants, le tribunal a en sa possession les éléments pour se prononcer sur la culpabilité du prévenu et, le cas échéant, sur les peines qui lui seront infligées. Le président d'audience met l'affaire en délibéré au terme duquel la juridiction rendra sa décision. Le délibéré porte sur la culpabilité du prévenu, sur la sanction applicable et, en cas de constitution de partie civile, sur les intérêts civils. Le délibéré peut intervenir à la fin de l'audience ou plusieurs semaines après celle-ci.

L'article 462 du CPP précise que « *le jugement est rendu, soit à l'audience même à laquelle ont eu lieu les débats, soit à une date ultérieure. Dans ce dernier cas, le président informe les parties présentes du jour où le jugement sera prononcé.* ».

3.2.1. Les différents types de décision

La décision est soit la relaxe, soit la condamnation, soit l'ajournement du prononcé des peines.

3.2.1.1. La relaxe du prévenu

Dans cette hypothèse, le prévenu est renvoyé des fins de la poursuite sans qu'il soit possible de le condamner à une quelconque peine, amende ou dépens.

Toute décision de relaxe devenue définitive, c'est-à-dire à l'expiration du délai de recours, est revêtue de l'autorité de la chose jugée. Elle s'oppose à toute nouvelle poursuite du prévenu fondée sur les mêmes faits.

3.2.1.2. La reconnaissance de la culpabilité du prévenu

Si le tribunal entre en voie de condamnation, il statue sur la sanction à son encontre. Pour les délits, les sanctions, prévues à l'article 131-3 CP, peuvent être notamment l'emprisonnement assorti ou non d'un sursis ou d'un sursis probatoire, la détention à domicile sous surveillance électronique, le travail d'intérêt général, l'amende, les jours-amende ou l'accomplissement d'un stage, outre les peines complémentaires prévues à l'article 131-10 du code pénal. Le tribunal pourra opportunément prononcer, lorsque la loi le prévoit, des mesures de restitution avec ou sans astreinte, de publication et/ou d'affichage de la décision. L'exécution provisoire de l'injonction peut également être ordonnée.

Le juge peut aussi prononcer l'ajournement ou la dispense de la peine. Le prononcé de ces mesures relève de l'appréciation souveraine des juges du fond. Elles nécessitent la présence à l'audience du condamné.

L'ajournement de la peine (art. 132-60 CP) consiste pour la juridiction à surseoir à statuer pour une période maximale d'un an afin que le contrevenant puisse réparer, dans les délais les plus brefs, le trouble résultant de l'infraction. A l'expiration du délai fixé par les magistrats, une dispense de peine pourra être accordée si l'ensemble des conditions a été rempli par le condamné.

La dispense de peine (art. 132-59 CP) consiste pour la juridiction de jugement, tout en reconnaissant la culpabilité du prévenu, à le dispenser de peine si, à la fois, son reclassement est acquis, le trouble résultant de l'infraction a pris fin et le dommage causé par l'infraction est réparé.

3.2.2. Le prononcé des peines

3.2.2.1. La peine d'amende

Aux termes de l'article L. 480-4 du code de l'urbanisme, les infractions aux dispositions du Livre IV dudit code sont punies d'une amende comprise entre 1 200 euros et un montant qui ne peut excéder :

- soit, dans le cas de construction de plancher, 6 000 € par mètre carré de surface construite, démolie ou rendue inutilisable au sens de l'article L. 430-2 du CU (hypothèse où l'utilisation des locaux est devenue impossible ou dangereuse) ;
- soit, dans les autres cas, un montant de 300 000 €.

Les dispositions suivantes renvoient aux sanctions de l'article L. 480-4 du CU:

- article L. 313-11 CU pour les infractions aux PSMV et aux périmètres de restauration immobilière;
- article L. 510-1 CU pour le défaut d'agrément ou infraction à la décision prévue par le même article;
- articles L. 515-24 et L. 562-5 du code de l'environnement pour les infractions relatives à la prévention des risques majeurs (constructions et l'aménagement de terrain dans les zones interdites ou en méconnaissance des prescriptions imposées par les plans de prévention des risques);

- article L. 641-1 du code du patrimoine pour les infractions relatives aux monuments historiques.

Par ailleurs, des peines d'amende sont également prévues par :

- l'article L. 480-3 CU relatif à la continuation de travaux en violation de l'arrêté interruptif de travaux ou de la décision judiciaire ou de la décision de la juridiction administrative prononçant la suspension de l'autorisation d'urbanisme;

- l'article L. 480-4-1 CU dans le cas de vente ou de location de terrains bâtis ou non compris dans un lotissement sans autorisation préalable ou en méconnaissance des prescriptions imposées par ladite autorisation;

- l'article L. 480-12 CU relatif à l'obstacle au droit de visite et de communication de l'article L. 460-1.

Les contraventions prévues par le code de l'urbanisme sont pour la plupart punies de l'amende prévue pour les contraventions de cinquième classe (1500 € au plus).

3.2.2.2. Le prononcé des mesures de restitution

Prévues à l'article L. 480-5 du code de l'urbanisme pour les infractions prévues aux articles L. 610-1 et L. 480-4 du même code, les mesures de restitution ont pour finalité d'effacer les conséquences matérielles dommageables de l'infraction en restituant les lieux dans leur état antérieur.

Leur prononcé relève de l'appréciation souveraine des juges du fond qui n'ont pas, sur ce point, à motiver leur décision, à la condition toutefois qu'ils ne se fondent pas sur des motifs erronés, contradictoires ou ne répondant pas aux conclusions des parties (Cass. Crim., 15 mars 1995, n° 94-80.707, publié au bulletin).

Ainsi, il a été jugé, au regard des articles 8 de la Convention européenne des droits de l'homme et 593 du CPP, que pour ordonner la remise en état des lieux prévue par le code de l'urbanisme, le juge doit répondre, en fonction des impératifs d'intérêt général poursuivis par cette législation, aux chefs péremptoires des conclusions des parties, selon lesquels une telle mesure porterait une atteinte disproportionnée au droit au respect de la vie familiale. Encourt la censure pour insuffisance de motifs l'arrêt qui, pour ordonner la remise en état des lieux consistant dans la démolition de la maison d'habitation du prévenu, se borne à caractériser la culpabilité de ce dernier, sans répondre à ses conclusions selon lesquelles une démolition porterait une atteinte disproportionnée au droit au respect de sa vie privée et familiale et à son domicile, en ce qu'elle viserait la maison d'habitation dans laquelle il vivait avec sa femme et ses deux enfants, et que la famille ne disposait pas d'un autre lieu de résidence malgré une demande de relogement (Cass. Crim. 31 janvier 2017, n° 16-82945, publié au bulletin).

La Cour de cassation a précisé que la disproportion manifeste entre l'atteinte à la vie privée et familiale et au domicile par rapport aux impératifs d'intérêt général des législations urbanistique et environnementale qui résulterait de la démolition ne saurait être utilement invoquée quand la construction litigieuse est située en zone inondable avec fort aléa (Cass. Crim. 16 janvier 2018, n° 17-81884, publié au bulletin).

Les juridictions administratives sont incompétentes pour prononcer de telles mesures (CE, 19 janvier 1979, n° 10185, publié au recueil Lebon; CE, 6 septembre 1993, *Mme Laverlochere*, n° 135377, inédit).

Selon la jurisprudence, les mesures de restitution ne sont pas des sanctions pénales mais des mesures à caractère réel destinées à faire cesser la situation illicite née de l'infraction (Cass. Crim., 14 novembre 1989, n° 88-86.595, publié au bulletin).

Leur exécution incombe au contrevenant et en cas de décès de celui-ci, après la décision de condamnation, à ses ayants cause (Cass. Crim., 23 novembre 1994, n° 93-81.605, publié au bulletin).

Les mesures de restitution ne sont pas amnistiables (art. 16, 6° de la loi n° 2002-1062 du 06 août 2002 portant amnistie).

L'article L. 480-5 du CU énonce qu'elles peuvent être prononcées d'office par le juge en l'absence de demande en ce sens du maire ou du fonctionnaire compétent. Mais le juge ne peut statuer qu'au vu des observations présentées par ces autorités. Il est de ce fait particulièrement important de demander le recours à ces mesures de restitutions au juge dans l'avis émis au titre de l'article L. 480-5 seule de nature à faire cesser la situation illicite.

Elles peuvent également être prononcées selon une procédure simplifiée d'ordonnance pénale ou selon une procédure de comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité (article L. 480-5 alinéa 2 CU).

Les mesures de restitution doivent être demandées lorsqu'elles s'avèrent nécessaires et doivent alors être adaptées à la gravité de l'infraction afin d'en réparer au mieux les conséquences. Il s'agit de :

- la démolition totale ou partielle de l'ouvrage en cause, selon qu'il est, en totalité ou en partie, contraire à la réglementation;
- la remise des lieux dans leur état antérieur, concernant notamment les travaux d'aménagement du sol;
- la mise en conformité des lieux ou des ouvrages avec les règlements, l'autorisation administrative délivrée antérieurement ou la déclaration.

Dans l'hypothèse où l'infraction réside dans le défaut de permis de construire, l'autorité administrative peut suggérer au juge de ne statuer qu'après avoir laissé au prévenu un délai pour déposer une autorisation de régularisation. La juridiction pourra alors décider d'ajourner le prononcé de la peine.

L'article L. 480-6 du CU prévoit que l'extinction de l'action publique par le décès du prévenu ou l'amnistie ne fait pas obstacle au prononcé des mesures de restitution. Saisi avant la survenance de l'une de ces deux causes d'extinction de l'action publique, le tribunal correctionnel demeure compétent pour statuer sur ces mesures. Postérieurement à l'extinction de l'action publique, la chambre civile du tribunal judiciaire du lieu de situation de l'immeuble, saisie par le ministère public à la demande du maire ou du fonctionnaire compétent, est compétente. Les observations préalables du maire ou du fonctionnaire compétent demeurent une formalité substantielle.

La juridiction statue selon les règles de la procédure civile. Le délai pour interjeter appel est d'un mois à compter de la signification du jugement. Le délai pour se pourvoir en cassation est de deux mois à compter de la signification de l'arrêt.

Lorsqu'il est délivré avant le jugement, le permis en régularisation s'oppose au prononcé des mesures de restitution. En conséquence, un permis de construire de régularisation fait obstacle au prononcé de la démolition de la construction tant que l'autorisation de régularisation n'a pas été annulée par la juridiction administrative (Cass. Crim., 26 février 1964, Bull. crim. n° 70; Cass. Crim. 18 juin 1997, n° 96-83.082, publié au bulletin) ; si un permis de régularisation est délivré après le jugement, il s'oppose à l'exécution des mesures de restitution (Cass. Crim., 29 juin 1999, n° 98-83.960, inédit).

Par ailleurs, il convient d'informer la juridiction de l'existence du recours d'un tiers ou d'un déferé préfectoral à l'encontre de l'autorisation de régularisation pour permettre au juge d'apprécier l'opportunité de renvoyer l'affaire à une prochaine audience. L'article L. 480-13 du CU s'applique aussi bien à la juridiction civile qu'à la juridiction répressive (cf. [§ 1. L'ARTICLE L. 480-13 DU CODE DE L'URBANISME](#) de la partie 3).

Plusieurs législations renvoient aux dispositions de l'article L. 480-5 du CU en cas d'infraction à leurs dispositions. Il s'agit de la loi sur les monuments historiques (L. 641-1 II du code du patrimoine), de la loi sur la prévention des risques majeurs instituant les plans de prévention des risques (L. 515-24 et L. 562-5 du code de l'environnement). Les mesures de restitution peuvent en dernier lieu être ordonnées en cas d'infraction à la législation sur les secteurs sauvegardés et la restauration immobilière (art. L. 313-11 du CU).

3.2.2.3. La fixation d'un délai et d'une astreinte

Pour assurer leur mise en œuvre effective, les mesures de restitution doivent impérativement être assorties d'un délai et peuvent être prononcées sous astreinte.

L'article L. 480-7 al. 1 du code de l'urbanisme prévoit que « *le tribunal impartit au bénéficiaire des travaux irréguliers ou de l'utilisation irrégulière du sol un délai pour l'exécution de l'ordre de démolition, de mise en conformité ou de réaffectation ; il peut assortir son injonction d'une astreinte de 500 € au plus par jour de retard. L'exécution provisoire de l'injonction peut être ordonnée par le tribunal.* ».

La fixation par la juridiction d'un délai pour l'exécution du jugement ordonnant des mesures de restitution est obligatoire et constitue une formalité substantielle (Cass. Crim., 18 novembre 2014, n° 13-83836, publié au bulletin).

L'astreinte ne peut d'ailleurs commencer à courir qu'à l'expiration de ce délai. Toutefois, elle ne pourra courir qu'à compter du jour où la décision sera devenue définitive. Il est donc indispensable de demander que le parquet interjette appel d'une décision qui ne mentionnerait pas de délai, soit en cas d'omission du point de départ de saisir la même juridiction par voie de requête sur le fondement des articles 710 et 711 du CPP (cf. [1.2. Les incidents contentieux relatifs à l'exécution de la décision de justice](#) de la partie 4).

Le délai court à compter du jour où le jugement ou l'arrêt est devenu définitif, c'est-à-dire à l'expiration des délais de recours (cf. § [1.1. La décision juridictionnelle doit être définitive](#) de la partie 4).

L'astreinte s'analyse comme une mesure comminatoire destinée à contraindre à exécution le débiteur d'une obligation de faire, en l'occurrence l'exécution de la mesure de restitution (Cass. Crim., 22 mai 1986, n° 85-93.238, publié au bulletin; Cass. Crim., 5 janvier 1987, n° 87-84.027, publié au bulletin). Il ne s'agit donc ni d'une mesure de réparation civile, ni d'une sanction pénale complémentaire ou accessoire.

Il avait été jugé que l'astreinte était exigible durant trente ans à l'encontre du bénéficiaire des travaux ou de ses ayants cause (Cass. Crim., 23 novembre 1994, n° 93-81605, publié au bulletin; Cass. crim., 26 septembre 2006, n° 05-87.346, inédit). Cependant, la prescription de l'astreinte est dorénavant de dix ans, conformément aux articles L. 111-3 et L. 111-4 du code des procédures civiles d'exécution (Cass. Crim., 8 novembre 2016, n° 15-86.889, publié au bulletin). Sous réserve d'une jurisprudence contraire, les mesures prévues à l'article L. 480-5 du code de l'urbanisme, à savoir la mise en conformité, la démolition ou la réaffectation du sol, devraient également relever de la même prescription décennale (Réponse à la QE n° 01088, JO Sénat 13 décembre 2018).

L'amnistie n'est pas applicable, car l'astreinte n'est pas une peine mais une mesure comminatoire destinée à contraindre le débiteur d'une obligation.

Il est indispensable que le maire ou le fonctionnaire compétent sollicite de la juridiction, dans ses observations, qu'elle assortisse le prononcé de la mesure de restitution d'une astreinte afin de dissuader le bénéficiaire des travaux de laisser écouler le délai de prescription de la peine sans exécuter la décision de justice. En effet, l'article L. 480-7 du code de l'Urbanisme ne fait qu'ouvrir au juge la faculté de prononcer une astreinte (Cass. Crim., 29 mai 2001, n° 00-85.509, inédit).

Trop faible, l'astreinte n'a que peu d'effet dissuasif. Elevée, elle constitue un moyen de pression efficace mais qui, si le recouvrement tarde à être entrepris, deviendrait rapidement insupportable pour le bénéficiaire des travaux, ce dernier pouvant alors se retrancher derrière une insolvabilité réelle ou organisée. A cet égard, l'insolvabilité frauduleuse est passible de poursuites pénales (article 314-7 du CP : « *Le fait, par un débiteur, même avant la décision judiciaire constatant sa dette, d'organiser ou d'aggraver son insolvabilité soit en augmentant le passif ou en diminuant l'actif de son patrimoine, soit en dissimulant tout ou partie de ses revenus, soit en diminuant soit en dissimulant certains de ses biens, en vue de se soustraire à l'exécution d'une condamnation de nature patrimoniale prononcée par une juridiction répressive ou, en matière délictuelle, quasi délictuelle ou d'aliments, prononcée par une juridiction civile, est puni de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 euros d'amende. Commet le même délit le dirigeant de droit ou de fait d'une personne morale qui organise ou aggrave l'insolvabilité de celle-ci dans les conditions définies à l'alinéa précédent en vue de la soustraire aux obligations pécuniaires résultant d'une condamnation prononcée en matière pénale, délictuelle ou quasi délictuelle.* »).

Les éléments tendant à caractériser cette organisation volontaire d'insolvabilité devront être communiqués au parquet compétent qui appréciera les suites judiciaires qu'il convient de leur réserver.

Dans certains cas, l'intérêt que retire le contrevenant des travaux entrepris peut même le pousser à supporter des astreintes élevées plutôt que d'exécuter la décision.

Il convient donc de proposer une astreinte adaptée au cas d'espèce tenant compte, non pas de la gravité de l'infraction, déjà sanctionnée par le montant de l'amende et la mesure de restitution, mais de la qualité du contrevenant (professionnel ou particulier) et de ses facultés à supporter l'astreinte.

L'article L. 480-7 du CU s'applique également par renvoi à ses dispositions aux infractions des législations citées au paragraphe [3.2.2.1.La peine d'amende](#).

3.2.2.4. La publication et l'affichage du jugement

Aux termes de l'article L. 480-5 alinéa 2 du code de l'urbanisme, le tribunal a la faculté d'ordonner « *la publication de tout ou partie du jugement de condamnation, aux frais du délinquant, dans deux journaux régionaux ou locaux diffusés dans tout le département, ainsi que son affichage dans les lieux qu'il indiquera* », à savoir, de façon générale, dans la commune où l'infraction a été commise. Sauf disposition contraire de la loi qui réprime l'infraction, l'affichage ne peut excéder deux mois (Cass. Crim., 15 juin 1999, n° 98-84.974, inédit).

La jurisprudence a considéré que les termes de cet article ne faisaient pas obstacle à la publication de la condamnation dans deux journaux nationaux dès lors qu'ils sont diffusés dans le département où l'infraction a été commise (Cass. Crim., 1^{er} février 1995, n° 94-81.735 et n° 94-81.798, publiés au bulletin). Cependant, une jurisprudence plus récente considère que la presse nationale n'est pas un journal régional ou local au sens de l'article L. 480-5 du code de l'urbanisme (Cass. Crim. 3 novembre 2004, n° 04-82.713, publié au bulletin ; Cass. Crim. 8 février 2005, n° 04-82.714, inédit).

Par ailleurs, la Cour de cassation veille à l'application stricte de la loi : la publication ne peut se faire que dans deux journaux seulement (Cass. Crim., 18 mai 1999, n° 98-81.070, inédit).

Le maire ou le fonctionnaire compétent doit solliciter du juge le prononcé de cette sanction dans ses observations ou lors de l'audience. Il est conseillé de limiter les demandes de publication des condamnations aux affaires à enjeux en raison de leur caractère pédagogique vis-à-vis de l'opinion publique ou de l'information des tiers.

En l'absence d'un système légal de publication au service de publicité foncière (anciennement « conservation des hypothèques ») des décisions ordonnant une mesure de restitution, la publication de la décision par voie de presse ou son affichage constitue un palliatif permettant d'informer les acquéreurs éventuels sur la situation du bien. Néanmoins, il est toujours possible pour les services de faire publier la décision au service de publicité foncière (anciennement « conservation des hypothèques ») s'ils le jugent utile (cf. § [2.2 La personne devant exécuter la mesure de restitution](#) de la partie 4).

3.2.2.5. L'emprisonnement

L'article L. 480-4 du code de l'urbanisme prévoit qu' « *en cas de récidive, outre la peine d'amende ainsi définie un emprisonnement de six mois pourra être prononcé* ».

D'autres dispositions prévoient des peines d'emprisonnement, et ce, dès la première infraction pour la poursuite des travaux après un AIT ou malgré la décision de la juridiction administrative prononçant la suspension de l'autorisation d'urbanisme (L. 480-3 du CU) et l'obstacle au droit de visite et de communication (L. 480-12 du CU).

3.2.3. Les effets de la décision sur l'action civile

En cas de condamnation du prévenu, le tribunal accorde des dommages et intérêts à la partie civile dès lors qu'il constate que le préjudice est personnel, actuel, certain et présente un lien de causalité directe avec l'infraction. Le juge répressif statue également sur les réparations civiles dans les cas de dispense et d'ajournement de peine, la culpabilité du prévenu ayant été reconnue.

En cas de relaxe du prévenu, le tribunal ne peut pas statuer sur l'action civile. En effet, la culpabilité du prévenu n'ayant pas été reconnue, la juridiction ne peut pas statuer sur les intérêts civils. Il appartiendra à la partie civile de saisir la juridiction civile.

La personne poursuivie mais relaxée peut demander, par voie de conclusions, la condamnation de la partie civile à lui verser des dommages et intérêts si le déclenchement des poursuites était de son fait.

4. LES VOIES DE RECOURS

Le délai pour exercer les voies de recours court à compter du jour où la décision est opposable aux parties.

La décision est opposable au ministère public, seul compétent pour faire appel en cas de relaxe, dès son prononcé.

Il est donc important d'avoir communication au plus tôt des décisions intervenues :

- afin de pouvoir demander au procureur de la République d'exercer les voies de recours dans les délais relativement courts imposés en matière pénale;
- afin de vérifier si, au terme du délai fixé par le tribunal, l'exécution a eu lieu et, dans la négative, de déclencher la procédure de mise en recouvrement des astreintes.

Une circulaire du garde des Sceaux du 20 mars 1975 demande aux procureurs de la République d'aviser sans délai les D.D.T./M. des décisions rendues à l'occasion de poursuites pénales pour infraction à la législation de l'urbanisme afin de leur permettre d'émettre un avis sur l'opportunité d'exercer les voies de recours. Ladite circulaire indique également que les parquets doivent notifier systématiquement aux D.D.T./M. les décisions exécutoires prononçant des astreintes (Direction des affaires criminelles et des grâces, Action publique, n° 66F641).

Dans le cas où l'administration a fait dresser procès-verbal et a présenté ses observations, il est souhaitable que le maire du lieu de l'infraction soit informé de la décision intervenue puisqu'il sera souvent le plus à même de savoir si l'exécution de la condamnation est réalisée. La DDT/M doit donc l'en informer dès que le jugement a été rendu. Cette obligation d'information s'impose également au maire vis-à-vis de l'administration lorsqu'il est destinataire de la décision de justice.

Une partie à l'instance, non satisfaite par la décision rendue, peut vouloir obtenir sa réformation. Pour ce faire, la procédure pénale prévoit :

- des voies de recours ordinaires, permettant de procéder à un nouvel examen de l'affaire. Il s'agit de l'appel et de l'opposition.
- des voies de recours extraordinaires ouvertes que dans des cas limitativement énumérés par la loi et lorsque les voies de recours ordinaires sont fermées. Il s'agit du pourvoi en cassation, quant à l'erreur de droit, et du pourvoi en révision, quant à l'erreur de fait.

4.1. L'exercice des voies de recours

4.1.1. Les personnes pouvant exercer les voies de recours

L'appel peut être interjeté et la cassation recherchée par :

- le ministère public quant à l'action publique ;
 - le prévenu quant à l'action publique et/ou l'action civile ;
 - la partie civile, quant à ses seuls intérêts civils ;
- dès lors que la décision attaquée fait grief à leurs intérêts.

L'opposition peut être formée par le prévenu ou par la partie civile qui a fait défaut, auquel cas la juridiction qui a précédemment statué sans la présence de la partie qui a formé opposition, va de nouveau juger l'affaire.

4.1.2. Le point de départ des délais de recours

Le délai pour exercer les voies de recours part du jour où la décision est opposable. Une décision est opposable à l'égard d'une partie quand celle-ci en a eu connaissance.

Le point de départ du délai varie en fonction de la forme du jugement :

- Pour les décisions contradictoires, le délai court à compter du prononcé de la décision ;

- Pour les décisions contradictoires à signifier, par défaut ou par itératif défaut, le délai court à compter de la signification de la décision, quel que soit le mode de cette signification. Pour la partie présente aux débats mais non avisée de la date du prononcé de la décision, le délai court également à compter de la date de la signification.

La signification prend la forme d'un exploit d'huissier de justice. Pour faire courir les délais, la signification doit être régulière c'est-à-dire respecter les formalités prescrites par les articles 550 et suivants du CPP. Elle est effectuée à la demande du ministère public ou de la partie civile (art. 554 CPP).

Le terme du délai

L'article 801 du CPP précise :

« Tout délai prévu par une disposition de procédure pénale pour l'accomplissement d'un acte ou d'une formalité expire le dernier jour à vingt-quatre heures. Le délai qui expirerait normalement un samedi ou un dimanche ou un jour férié ou chômé est prorogé jusqu'au premier jour ouvrable suivant ». La jurisprudence a eu ainsi l'occasion de rappeler que, pour la computation du délai d'appel, le jour du jugement ou de la signification doit être écarté, et que le délai prend fin le dixième jour à minuit (Cass. Crim. 30 janvier 1973, n° 72-92400, publié au bulletin).

En cas de difficultés sur la computation des délais, il convient de se rapprocher du greffe correctionnel ou du magistrat chargé de l'exécution des peines au parquet.

4.1.3. Les délais de recours selon la nature de la décision et le mode de signification

1) CONTRADIC-TOIRE	Prévenu cité à personne et présent aux débats (ou excusé ou ayant eu connaissance de la date) et lors du prononcé de la décision
Appel	10 jours du prononcé, art. 498 CPP (20 jours pour le parquet général, art. 505 C.P.P.)

		Signification à personne	Signification à domicile (ou siège)	Signification à étude d'huissier de justice		
					Signature AR ou récépissé	AR / récépissé non signé
2) CONTRADIC-TOIRE A SIGNIFIE	Prévenu présent aux débats mais absent lors du prononcé (et si non informé du jour de prononcé, par ex. après renvoi) Ou ayant demandé à être jugé en son absence... (art. 498 CPP)	Délivrance à la personne du destinataire ou, si ce dernier est une personne morale, à son représentant légal, à un fondé de pouvoir ou à toute personne habilitée à cet effet (art. 555). Pour la signification faite à personne morale, l'huissier doit, sans délai, informer le destinataire par lettre simple de la signification effectuée et de l'identité de la personne qui a reçu l'acte (art. 555 al 2 CPP).	Le destinataire est absent de son domicile, la copie de l'exploit est alors remise à un parent, allié, serviteur ou à une autre personne résidant à ce domicile (art. 556 CPP). L'huissier indique dans l'exploit la qualité déclarée par la personne qui a reçu la copie (art. 556 al. 2 CPP). L'huissier informe, sans délai, par LRAR le destinataire de la remise (art. 557 CPP). Un OPJ ou un APJ peut être requis par le parquet pour procéder aux recherches s'il est établi que le destinataire n'a pas reçu l'AR (art. 560 CPP).	L'huissier ne trouve personne au domicile du destinataire. Si après vérification, le domicile est bien celui du destinataire, il remet une copie de l'exploit à la mairie (art. 558 al. 2 CPP). L'huissier informe, sans délai, par LRAR le destinataire de la remise en mairie (art. 558 al. 3 CPP). Un OPJ ou un APJ peut être requis par le parquet pour procéder aux recherches s'il est établi que le destinataire n'a pas reçu l'AR (art. 560 CPP).	Produit les effets de la signification à personne	
Appel	Le délai ne commence à courir qu'au jour de la signification (art. 499 CPP)	10 jours à compter de la signification à personne	Selon résultat LRAR (voir ci-contre à droite) ou de l'enquête	Selon résultat LRAR (voir ci-contre)	10 jours à compter de la signature	10 jours à compter de la signification
3) DEFAULT	Prévenu absent lors des débats et du prononcé	Signification (personne, domicile ou siège, étude d'huissier de justice ou parquet) ou jour où le prévenu a eu connaissance	Signification à parquet si domicile ou siège inconnu, art. 559 CPP – ordre de recherche (inscrit au Fichier des Personnes Recherchées) ou réquisitions aux administrations afin de déterminer la résidence du prévenu (art. 560 CPP)			
Appel	Le délai ne commence à courir qu'au jour de la signification (art. 499 CPP)	10 jours à compter de la signification, quel qu'en soit le mode (art. 499 CPP), sous réserve du respect des modalités prévues art. 555 CPP (L.R.A.R.)				
Opposition		art. 492 CPP : 10 jours sauf si réside à l'étranger (1 mois) – si condamnation, opposition recevable dans le délai de prescription de la peine si n'a pas eu connaissance, soit par envoi LRAR soit par acte d'exécution quelconque				

4.2. Les différentes voies de recours

4.2.1. L'appel

L'appel du prévenu, de la partie civile comme du parquet, est formé par déclaration au greffe du tribunal qui a rendu le jugement (art. 502 et 504 du CPP).

Le préfet et le ministre chargé de l'urbanisme ne peuvent pas produire devant la cour d'appel. En effet, le préfet n'est pas « *partie* » aux débats dans les procédures pour défaut de permis de construire (Cass. Crim., 14 octobre 1980, n° 79-93911, publié au bulletin) et la circonstance qu'un représentant du préfet a été entendu à l'audience de la cour d'appel en application de l'article L. 480-5 du code de l'urbanisme ne donne pas qualité de « *partie* » au préfet au sens des articles 567 et 568 du code de procédure pénale (Cass. Crim., 3 février 1976, n° 75-91248, publié au bulletin; Cass. Crim., 14 octobre 1980, n° 79-94806, publié au bulletin). Dans le même sens, le ministre de l'équipement n'a pas davantage la qualité de « *partie* » (Cass. Crim., 15 mars 1995, *Semidei*, n° 94-80707, publié au bulletin sur un autre point).

Toutefois, lors du contentieux de l'exécution de l'astreinte, le préfet a la qualité de « *personne intéressée* » au sens de l'article 711 du code de procédure pénale. Ainsi, le préfet, chargé en cas de carence du condamné de faire procéder à la démolition ordonnée par le tribunal, est recevable à former appel d'un incident contentieux relatif à une mesure de démolition ordonnée en application de l'article L. 480-5 du code de l'urbanisme (Cass. Crim. 16 février 2016, n° 15-82728, publié au bulletin).

De même, la juridiction ne peut statuer sur une demande d'annulation de l'état exécutoire, liquidant une astreinte en matière d'urbanisme, sans que le préfet n'ait été appelé à présenter ses observations (Cass. Crim., 3 mars 2020, n° 18-86.810, non publié au bulletin).

Le délai d'appel est de dix jours (art. 498 CPP). Il court à compter du lendemain du jour du prononcé du jugement ou du jour de la signification de la décision, et s'achève le 10^{ème} jour à minuit (Cass. Crim, 13 juillet 1960, Bull. crim. n° 372; Cass. Crim., 8 juillet 1970, Bull. crim. n° 228). Quand une partie a interjeté appel, les autres parties en cause y compris le ministère public ont un délai supplémentaire de 5 jours pour former appel incident (art. 500 CPP). Sauf lorsqu'il intervient moins de deux mois avant la date de l'audience devant la cour d'appel, le désistement par le prévenu ou la partie civile de son appel principal entraîne la caducité des appels incidents (art. 500-1 CPP).

Le procureur général près la cour d'appel dispose d'un délai de 20 jours à compter du jour du prononcé du jugement pour interjeter appel (art. 505 CPP, dispositions applicables aux jugements des tribunaux de police en vertu de l'article 549 CPP). Les autres parties disposent dans ce cas d'un délai de cinq jours pour interjeter appel incident.

Afin de connaître le sens du jugement qui conditionne l'appel, la présence à l'audience d'un représentant de l'administration est absolument nécessaire. L'administration peut prendre contact avec le procureur de la République préalablement afin d'envisager un appel de celui-ci. En cas de difficultés, notamment lorsque le procureur de la République n'entend pas interjeter appel du jugement, contrairement au souhait de l'administration, cette dernière peut toujours saisir l'administration centrale qui prendra, le cas échéant, toute mesure utile.

Il n'existe pas de procédure formelle prévoyant les conditions exactes dans lesquelles l'administration et le Ministère public communiquent s'agissant de l'opportunité de procéder ou non à un appel. Ainsi, si de tels échanges peuvent être utiles et même souhaitables afin que l'administration puisse

faire part de son expertise par la voie d'observations transmises, ceux-ci sont transmis par la voie des canaux d'échanges habituellement utilisés entre le parquet compétent et l'administration concernée.

La saisine de la cour d'appel se fait par déclaration au greffe du tribunal qui a rendu le jugement de première instance. La voie de l'appel est ouverte de plein droit à l'encontre des jugements du tribunal correctionnel. A l'encontre des décisions du tribunal de police, l'appel n'est possible que si la peine prononcée est une amende dont le montant est supérieur à 150 euros ou si la peine encourue est celle réprimant les contraventions de la cinquième classe (art. 546 al. 1 CPP).

L'effet dévolutif de l'appel conduit la cour d'appel à apprécier l'ensemble des éléments de fait et de droit soumis aux juges de première instance. Si l'appel aboutit au réexamen de l'affaire, il n'en demeure pas moins que l'appel ne peut nuire à celui qui l'entreprend (art. 515 al. 2 CPP). Seul le ministère public, par son appel principal ou incident, peut conduire la cour à infirmer le jugement dans un sens défavorable au prévenu par une aggravation de sa peine (art. 515 al. 1 CPP).

L'appel d'un jugement n'est pas exclusif de l'opposition au jugement.

4.2.2. L'opposition

Cette voie de recours ordinaire permet de juger à nouveau l'affaire devant la juridiction qui a rendu la décision par défaut.

La décision rendue par défaut est non avenue dès lors que le prévenu forme opposition à son exécution (tribunal correctionnel : art. 489 CPP ; tribunal de police : art. 545 CPP).

Le délai d'opposition est de dix jours (ou d'un mois si le prévenu réside hors du territoire de la France métropolitaine), à compter de la signification du jugement faite, à domicile, à étude d'huissier de justice ou à parquet (art. 491 et 492 al. 1^{er} CPP). Le délai court à compter du lendemain du jour de la signification et s'achève le 10^{ème} jour à minuit ou au terme du délai d'un mois (Cass. Crim., 17 mai 2000, n° 99-85.132, publié au bulletin).

En cas de jugement de condamnation, le prévenu défaillant peut former opposition jusqu'à l'expiration du délai de prescription de la peine s'il est avéré qu'il n'a pas eu connaissance de la signification (art. 492 al. 2 pour les délits ; art. 545 pour les contraventions). Le prévenu est considéré avoir eu connaissance de la signification :

- soit par la signature de l'accusé réception de la lettre recommandée ;
- soit par un acte d'exécution quelconque ;
- soit par la notification de la signification faite par un OPJ ou un APJ requis par le procureur de la République pour procéder aux recherches.

4.2.3. Le pourvoi en cassation

Le pourvoi en cassation, voie de recours extraordinaire, n'est ouvert que dans des cas limitativement énumérés. Il doit s'agir de jugements et d'arrêts rendus en dernier ressort et, seuls sont recevables les moyens tirés d'une erreur de droit (constitution irrégulière d'une juridiction ; incompétence de la juridiction ayant statué ; inobservations des formes prescrites par la loi ; défaut, insuffisance ou contradiction des motifs et violation de la loi pénale de fond).

Le juge de cassation n'est pas juge du fond. Il n'apprécie, en conséquence, ni les faits de l'espèce ni la culpabilité du prévenu.

La déclaration de pourvoi est faite auprès du greffe de la juridiction qui a rendu la décision dans le délai de cinq jours francs (art. 568 CPP).

Pour un exemple de computation du délai : Cass. Crim., 29 mars 1978, n° 76-92.496, publié au bulletin.

En l'espèce, décision contradictoire prononcée le 13 juillet 1976 :

« Attendu que le 19/07/1976, dernier jour dans lequel le pourvoi pourrait être normalement reçu à l'expiration du délai prévu par l'article 568 CPP étant un lundi ni férié, ni chômé, que dès lors le pourvoi formé seulement le 20/07/1976 est irrecevable... ».

4.3. L'effet de l'exercice des voies de recours

En vertu du principe fondamental de la présomption d'innocence, une décision juridictionnelle ne saurait recevoir application tant qu'elle n'est pas devenue définitive, c'est-à-dire insusceptible d'être frappée de recours (appel, opposition, pourvoi en cassation). Toutefois, le législateur a prévu quelques atténuations à ce principe en permettant la mise à exécution de décisions qualifiées d'exécutoires. Sont ainsi immédiatement exécutoires, sans attendre l'expiration des voies de recours, les ordonnances d'homologation de la procédure de comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité (art. 495-11 al. 2 CPP) ou les décisions assorties de l'exécution provisoire (art. 471 al. 4 CPP). Peuvent ainsi être déclarées exécutoires par provision les sanctions pénales prononcées en application des articles 131-4-1 à 131-11 et 132-25 à 132-70 du code pénal.

Pendant les délais de recours et lorsque les voies de recours ont été exercées, le jugement frappé d'appel ou l'arrêt dont la cassation est recherchée ne peut ainsi en principe recevoir application tant que la cour d'appel (art 506 et 549 CPP) ou la Cour de cassation ne se sera pas prononcée (art. 569 CPP). Il en va de même pour les décisions rendues par défaut lorsqu'il y a eu opposition.

SOUS-PARTIE II - LES PROCEDURES DES ARTICLES L. 480-13 et L. 480-14 DU CODE DE L'URBANISME

1. L'ARTICLE L. 480-13 DU CODE DE L'URBANISME

Introduit par la loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement, l'article L. 480-13 du code de l'urbanisme prévoit que le propriétaire ne peut être condamné à la démolition de sa construction du fait de la méconnaissance des règles d'urbanisme ou des servitudes d'utilité publique par un tribunal judiciaire qu'à la condition préalable de l'annulation du permis de construire pour excès de pouvoir par la juridiction administrative. L'action en démolition par le tiers doit être engagée au plus tard dans le délai de deux ans qui suit la décision devenue définitive de la juridiction administrative.

De même, un constructeur ne peut être condamné par un tribunal de l'ordre judiciaire à des dommages et intérêts que si, préalablement, le permis a été annulé pour excès de pouvoir ou si son illégalité a été constatée par la juridiction administrative. L'action en responsabilité civile doit être engagée au plus tard deux ans après l'achèvement des travaux.

Ces dispositions ne sont pas applicables aux constructions dont l'achèvement est intervenu avant la publication de la loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006. Dans ce cas, l'action en responsabilité civile se prescrit cinq ans après l'achèvement des travaux et l'action civile reste ouverte sous le régime des anciennes dispositions de l'article L. 480-13 du CU.

La loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques a modifié l'article L. 480-13 du CU en précisant que lorsqu'une construction a été édiflée conformément à un permis de construire, le propriétaire ne peut être condamné par un tribunal de l'ordre judiciaire à la démolir du fait de la méconnaissance des règles d'urbanisme ou des servitudes d'utilité publique que si, préalablement, le permis a été annulé pour excès de pouvoir par la juridiction administrative et si la construction est située dans l'une des zones listées par cet article.

En-dehors de ces zones, une telle action en démolition n'est donc pas possible (décision n° 2017-672 QPC du 10 novembre 2017 ; sur l'application aux instances en cours : Civ. 3, 23 mars 2017, n° 16-11081, publié au bulletin).

L'article L. 600-6 du CU prévoit que « *lorsque la juridiction administrative, saisie d'un déferé préfectoral, a annulé par une décision devenue définitive un permis de construire pour un motif non susceptible de régularisation, le représentant de l'Etat dans le département peut engager une action civile en vue de la démolition de la construction dans les conditions et délais définis par le 1° de l'article L. 480-13* » du CU et que « *le représentant de l'Etat dans le département peut également engager cette action lorsque la construction n'est pas située dans les zones mentionnées aux a à n du même 1°.* » (cf. [Annexe V.A. Action civile en démolition du préfet sur le fondement des articles L. 600-6 et L. 480-13 du code de l'urbanisme](#)).

Enfin, le juge pénal considère que « *Le juge répressif est compétent pour constater l'inexistence d'un permis de construire obtenu par fraude, les dispositions de l'article L. 480-13 du Code de l'urbanisme étant dans ce cas sans application* » (Cass. Crim. 4 novembre 1998, n° 97-82569, publié au bulletin ; Cass. Crim. 9 septembre 2003, n° 02-84334, publié au bulletin).

2. LA PROCÉDURE DE 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 PLU pouvait saisir le tribunal judiciaire 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 PLU 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 du CU.

Aux termes du 4° de l'article L. 562-5 du code de l'environnement, le tribunal judiciaire peut également être saisi par le préfet lorsqu'il existe un plan de prévention des risques naturels prévisibles.

2.1. La distinction entre les dispositions prévues dans l'article L. 480-14 du code de l'urbanisme et les infractions pénales

La possibilité d'une action en responsabilité civile définie par l'article L. 480-14 du code de l'urbanisme concerne uniquement la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale dès lors qu'il a reçu compétence en matière de plan local d'urbanisme. Bien que le but poursuivi soit également la remise des lieux en l'état, cette action, de nature civile, n'est recevable que devant la juridiction civile (voir la décision n° 2020-853 QPC - 31 juillet 2020 qui a confirmé la conformité à la Constitution de cet article).

Elle peut, cependant, 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.

2.2. Les conditions de la mise en œuvre de l'article L. 480-14 du code de l'urbanisme

La collectivité territoriale concernée est seule compétente pour user de la faculté prévue à l'article L. 480-14 du CU. L'action au titre dudit article pour saisir la juridiction judiciaire relève de son pouvoir discrétionnaire.

L'action en responsabilité civile prévue par l'article L. 480-14 du CU se prescrit dix ans à compter de l'achèvement des travaux.

PARTIE 4 – LA MISE EN ŒUVRE DES SANCTIONS

La violation des règles d'urbanisme rend le contrevenant passible des sanctions prononcées par le juge répressif, dont le régime juridique a été étudié dans la partie précédente, mais également de sanctions fiscales et de la mesure de police administrative prévue à l'article L. 111-12 du code de l'urbanisme portant sur la construction non autorisée ou non agréée.

1. L'EXECUTION DES DECISIONS DU JUGE REPRESSIF

L'exécution des décisions de justice est un principe fondamental de l'État de droit. Les condamnations prononcées par les juridictions répressives doivent être mises à exécution.

1.1. La décision juridictionnelle doit être définitive

L'exécution de la ou des peines prononcées à la requête du ministère public a lieu lorsque la décision est devenue définitive. Une décision est dite « définitive » lorsqu'elle ne peut plus faire l'objet d'une voie de recours. Toutefois, le délai d'appel accordé au procureur général par les articles 505 et 548 du code de procédure pénale ne fait point obstacle à l'exécution de la peine, quelle que soit sa nature.

Par ailleurs, une décision assortie de l'exécution provisoire permet son exécution, sans attendre que les voies de recours soient épuisées.

Bien que les mesures de restitution et l'astreinte prévues aux articles L. 480-5 et L. 480-7 du code de l'urbanisme ne soient pas juridiquement des sanctions pénales mais s'analysent, respectivement, comme des mesures à caractère réel comminatoire, leur mise à exécution suppose également une décision définitive

Il en résulte que, tant que les délais de recours ne sont pas expirés (appel, opposition, pourvoi en cassation), la décision n'a pas acquis de caractère définitif.

Une décision de cour d'appel ordonnant une mesure de restitution ne peut pas en principe recevoir application pendant le délai de pourvoi et, s'il y a eu pourvoi, tant que la Cour de cassation ne se sera pas prononcée. C'est à compter du jour du prononcé de l'arrêt de la Cour de cassation confirmant la condamnation (article 569 du CPP) que sera décompté le délai imparti au contrevenant pour exécuter la mesure de restitution et, s'il y a lieu, le point de départ des astreintes journalières (Cass. Crim. 13 mars 1996, n° 95-84.226, publié au bulletin; Cass. Crim., 28 mai 1997, Bull. crim. n° 153 ; Cass. Crim., 7 avril 1999, n° 98-81.498, inédit).

Toutefois, le premier alinéa de l'article L. 480-7 du CU prévoit que « *l'exécution provisoire de l'injonction peut être ordonnée par le tribunal.* »

Une décision acquiert un caractère définitif dans les conditions suivantes :

Pour les jugements des tribunaux et arrêts de cours d'appel		
DÉCISION DE JUSTICE	JUGEMENT non frappé d'appel	ARRÊT COUR D'APPEL non frappé de pourvoi
CONTRADICTOIRE (art. 410 CPP)	A l'expiration du délai d'appel du procureur général près la Cour d'appel soit 20 jours après la date du prononcé du jugement.	A l'expiration du délai de pourvoi en cassation, soit 5 jours à compter du lendemain du jour où la décision a été rendue.
CONTRADICTOIRE A SIGNIFIER (art. 410 dernier al. et 411 CPP) PAR ITÉRATIF DÉFAUT (art. 497 CPP)	A l'expiration, du délai d'appel du prévenu soit 11 jours après la signification, quel qu'en soit le mode et, du délai d'appel du procureur général soit 20 jours après la date du prononcé du jugement. Il convient de retenir le plus long de ces délais.	A l'expiration du délai de pourvoi en cassation, soit 5 jours à compter du lendemain du jour où la décision a été signifiée au prévenu, quel qu'en soit le mode.
PAR DÉFAUT (art. 412 et 487 CPP)	A l'expiration, 20 jours après le prononcé du jugement ou 11 jours après la connaissance de la signification (expiration du délai d'opposition du prévenu). Il convient de retenir le plus long de ces délais.*	A l'expiration des délais de pourvoi et d'opposition du prévenu, et du délai de pourvoi du ministère public soit 10 jours après la date de la signification de l'arrêt. *

* Rappel : le délai d'opposition est porté à un mois si le défaillant réside hors du territoire métropolitain.

La signification, quel qu'en soit le mode :

- a pour effet de substituer la prescription de la peine à la prescription de l'action publique (Cass. Crim., 8 décembre 1955, Bull. crim. N° 555 ; Cass. Crim., 18 juillet 1956, Bull. crim. n° 542),
- fait courir les délais des voies de recours,
- rend la décision définitive à l'issue de l'expiration des délais des recours s'ils n'ont pas été exercés.

Ces conséquences de droit ne valent que si la signification est régulière (Cass. Crim., 6 octobre 1996, Bull. crim. n° 396).

S'il s'agit d'une décision de condamnation, l'article 492 alinéa 2 du CPP prévoit que le prévenu peut former opposition jusqu'à l'expiration du délai de prescription de la peine qui est de six ans pour les délits (art. 133-3 CP) s'il est établi qu'il n'a pas eu connaissance de la signification faite à domicile, à étude d'huissier de justice ou à parquet :

- soit en signant l'accusé réception de la lettre recommandée,
- soit par la notification de la signification faite par OPJ ou APJ (art. 560 CPP),
- soit par un acte d'exécution quelconque.

Si le prévenu défaillant a eu connaissance de la signification à l'intérieur du délai de six ans, le délai qui lui est imparti pour faire opposition court à compter du jour où il a eu cette connaissance (art. 492 al. 3 CPP).

L'astreinte et les mesures de restitution qui ne sont pas des sanctions pénales mais respectivement une mesure comminatoire et des mesures à caractère réel ne sont pas soumises au délai de prescription de la peine de six ans prévu à l'article 133-3 du code pénal (Cass. Crim., 23 novembre 1994, n°

Pour les arrêts de la Cour de Cassation		
DÉCISION	FORMALITÉS	EFFETS
Arrêt de rejet	L'arrêt est adressé au parquet de la Cour d'appel. Celui-ci le notifie aux parties par LRAR (art. 617). La signification fait courir le délai d'opposition à la partie qui n'a pas reçu la signification du pourvoi (art. 579).	Rend définitif l'arrêt de la Cour d'appel. La partie qui a formé le pourvoi ne peut plus se pourvoir contre le même arrêt. La date de l'arrêt de rejet est retenue comme point de départ du délai de prescription de la peine et du décompte du délai imparti pour exécuter la mesure de restitution éventuellement assortie d'une astreinte (article 569 CPP).
Arrêt de cassation sans renvoi	Une expédition de l'arrêt est adressée au parquet de la Cour d'appel. Celui-ci le notifie, par LRAR, aux parties (art. 617). La signification fait courir le délai d'opposition à la partie qui n'a pas reçu la signification du pourvoi (art. 579).	La décision de la Cour de cassation se substitue à celle de la Cour d'appel. La date de l'arrêt de cassation est retenue comme point de départ du délai de prescription de la peine.
Arrêt de cassation avec renvoi	Le dossier est adressé par la Cour de cassation au parquet de la Cour d'appel de renvoi. Celui-ci signifie l'arrêt aux parties (art. 614). La signification fait courir le délai d'opposition à la partie qui n'a pas reçu la signification du pourvoi (art. 579).	La juridiction du second degré est à nouveau saisie.

93-81.605, publié au bulletin; Cass. Crim., 11 juin 1997, n° 96-82.461, inédit ; l'astreinte a également été jugée comme étant « *une mesure à caractère réel destinée à mettre un terme à une situation illicite et non une peine* » : Cass. Crim., 28 juin 2016, n° 15-84968, publié au bulletin). Passé le délai de six ans, elles continuent à produire effet et pourront être exécutées.

En conséquence, si la personne condamnée est retrouvée passé le délai de six ans, le recouvrement des astreintes, destinées à contraindre le débiteur d'une mesure de restitution à exécuter son obligation, pourra être engagé à son encontre et l'autorité administrative pourra, le cas échéant, procéder à l'exécution d'office. La décision de justice **devra au préalable** être effectivement portée à la connaissance de la personne condamnée dans des conditions à déterminer avec le parquet. Le point de départ de l'astreinte courra au terme du délai d'exécution accordé au bénéficiaire des travaux par la juridiction pour exécuter la mesure de restitution.

Les mêmes règles s'appliquent pour les contraventions (art. 545 CPP).

La partie exerçant le pourvoi en cassation doit notifier son recours au ministère public ainsi qu'aux autres parties par LRAR (art. 578 CPP).

La partie qui n'a pas reçu cette notification a le droit de former opposition à l'arrêt rendu par la Cour de cassation dans les cinq jours de la signification faite par le ministère public (art. 579 CPP).

1.2. Les incidents contentieux relatifs à l'exécution de la décision de justice

En vertu des articles 710 et 711 du CPP, tous les incidents contentieux relatifs à l'exécution de la décision sont portés devant le tribunal ou la Cour qui a prononcé la sentence (Cass., Crim., 7 avril 1998, n° 97-80.954, inédit).

Ainsi, saisi sur le fondement de l'article 710 du CPP, le juge pénal a le pouvoir d'interpréter les décisions obscures ou ambiguës, sans néanmoins porter atteinte à la chose jugée. Il n'a pas le pouvoir de restreindre ou d'accroître les droits que consacre la décision à exécuter et ne peut ajouter de dispositions nouvelles (Cass. Crim., *Société Californion*, 8 mars 2011, n° 10-85.430, inédit : le juge saisi sur le fondement de l'article 710 du CPP ne peut ajouter à la décision de condamnation une indication qui n'y figurait pas relative à la surface à démolir, pour l'extension illégale d'une construction; Cass. Crim., 21 novembre 2006, n° 05-85.983, inédit; Cass. Crim., 23 mars 1999, n° 98-84.918, inédit).

En matière d'urbanisme, la Cour de cassation a rappelé à plusieurs reprises que la procédure de l'article 710 du CPP s'applique notamment pour les difficultés relatives au délai qui doit être imparti au bénéficiaire des travaux pour exécuter la mesure de restitution. Ainsi la haute juridiction a jugé :

■ qu'est irrecevable le moyen qui, en se fondant sur l'article 569 du CPP, soutient que le délai fixé par les juges du fond pour la remise des lieux dans leur état antérieur, ne peut avoir pour point de départ la date du prononcé de l'arrêt dès lors qu'un tel grief se fonde sur une éventuelle difficulté d'exécution de la décision, laquelle relèverait de l'article 710 du CPP (Cass. Crim., 17 mai 1993, Bull. crim. n° 180) ;

■ que dans l'hypothèse où le juge répressif aurait **omis de fixer un délai** au bénéficiaire des travaux pour exécuter la mesure de restitution, conformément à l'article L. 480-7 du CU, le juge pénal, saisi en application des dispositions de l'article 710 du CPP, ne saurait impartir un tel délai sous astreinte sans méconnaître l'autorité de la chose jugée. La Cour de cassation considère alors que la mesure de démolition est devenue exécutoire à compter du jour où la décision du tribunal est passée en force de chose jugée (Cass. Crim., 18 novembre 2003, n° 02-87.974, inédit; Cass. Crim., 7 février 1996, n° 94-83.869, publié au bulletin ;

■ que dans le cas où le juge répressif **n'a pas fixé le point de départ du délai** pour exécuter la mesure de restitution, le tribunal ou la Cour, saisi sur le fondement de l'article 710 du CPP, décide que le point de départ du délai court à compter du jour où la décision est devenue définitive (Cass. Crim., 13 mars 1996, n° 95-84.226, publié au bulletin; Cass. Crim. 9 octobre 1996, n° 95-85.751, inédit).

2. L'EXECUTION DES SANCTIONS

L'exécution des sanctions prononcées en matière d'infraction au code de l'urbanisme relève de la compétence du parquet et de l'administration, maire ou préfet.

L'article 32 du CPP dispose que le ministère public assure l'exécution des décisions de justice.

L'article 707-1 du CPP précise que « *le ministère public et les parties poursuivent l'exécution de la sentence chacun en ce qui les concerne* ». Le recouvrement de l'amende pénale sera ainsi mis en œuvre au nom du procureur de la République par le comptable public compétent.

En matière d'urbanisme, l'autorité administrative, qui n'est pas partie à l'instance pénale (pour le préfet : Cass. Crim., 14 octobre 1980, n° 79-93911, publié au bulletin; Cass. Crim. 3 février 1976, n° 75-91248, publié au bulletin; pour le ministre : Cass. Crim. 15 mars 1995, n° 94-80707, publié au bulletin), a néanmoins la charge de s'assurer que les mesures de restitution prononcées auront bien été exécutées par la personne condamnée. Toutefois, lors du contentieux de l'exécution de l'astreinte, le préfet a la qualité de « personne intéressée » au sens de l'article 711 du code de procédure pénale. Le préfet, chargé en cas de carence du condamné de faire procéder à la démolition ordonnée par le tribunal, a la qualité de partie intéressée au sens de l'article 711 du code de procédure pénale et, à ce titre, est recevable à former appel d'un incident contentieux relatif à une mesure de démolition ordonnée en application de l'article L. 480-5 du code de l'urbanisme (Cass. Crim. 16 février 2016, n° 15-82728, publié au bulletin).

Les articles L. 480-8 et L. 480-9 du code de l'urbanisme ont ainsi mis à la disposition du maire et du préfet deux moyens pour parvenir à l'exécution des mesures de restitution prononcées par le juge répressif en cas d'inertie du contrevenant, à savoir le recouvrement de l'astreinte et l'exécution d'office de la mesure de restitution.

2.1. Le recouvrement des amendes pénales

Parmi les sanctions pouvant être prononcées par le juge répressif à l'encontre d'une personne ayant contrevenu aux règles posées par le code de l'urbanisme, seuls l'amende et l'emprisonnement ont le caractère de sanctions pénales.

Le second alinéa de l'article 707-1 du CPP précise que le recouvrement de l'amende est opéré au nom du procureur de la République par le percepteur, qui n'est autre, en pratique, que le comptable public compétent. L'article A. 38-3 CPP précise que le comptable DGFIP compétent est celui du siège de la juridiction ayant rendu la décision de condamnation.

Le greffier de la juridiction qui a définitivement prononcé la condamnation établit, tout d'abord, un extrait de la décision rendue. La vérification de cet extrait est effectuée par un magistrat ou un officier du ministère public. Puis, l'extrait de la décision est adressé au Trésorier principal de l'arrondissement de la juridiction.

L'article 708 du CPP prévoit, en son troisième alinéa, la possibilité de suspendre ou de fractionner l'exécution de la peine d'amende, tant de police que correctionnelle, pour motifs graves d'ordre médical, familial, professionnel ou social. La décision est prise par le ministère public lorsque la suspension de l'exécution de la peine est inférieure à trois mois. Elle relève de la compétence du tribunal de police ou du tribunal correctionnel, dès lors que la suspension est supérieure à trois mois.

Le produit des amendes pénales prononcées par les juridictions répressives est encaissé au profit de l'Etat.

2.2. La personne devant exécuter la mesure de restitution

Alors que l'article L. 480-4 du code de l'urbanisme prévoit que les poursuites pénales peuvent être engagées à l'encontre des utilisateurs du sol, des bénéficiaires des travaux, des architectes, des entrepreneurs et de toutes autres personnes responsables de l'exécution desdits travaux, seul le bénéficiaire des travaux ou de l'utilisation irrégulière du sol au moment des faits peut être condamné à l'exécution des mesures de restitution, conformément à l'article L. 480-7.

Par suite, les responsables de l'exécution des travaux en infraction (architectes, entrepreneurs et autres), s'ils peuvent être condamnés à une amende pénale, ne sauraient, en aucune manière, se voir condamner à exécuter les mesures de restitution.

Il appartient à la juridiction répressive d'établir, à l'encontre du prévenu, sa qualité de bénéficiaire des travaux ou d'utilisateur irrégulier du sol avant d'ordonner les mesures de restitution. A défaut, elle priverait sa décision de base légale (Cass. Crim., 10 janvier 1996, n° 94-85.938, publié au bulletin).

Sur la portée de la notion de bénéficiaire, il convient de se référer aux développements relatifs à la personne responsable, transposables à l'exécution (§ [1.2.1. L'auteur de l'infraction](#) de la partie 1 l'auteur des faits).

Il faut - et il suffit - que le contrevenant ait été le bénéficiaire des travaux ou de l'utilisation irrégulière du sol à la date des faits. Peu importe qu'il ait, par la suite, perdu cette qualité du fait qu'il n'ait plus la propriété du bien (Cass. Crim. 8 mars 2016, n° 15-82513, publié au bulletin; Cass. Crim., 18 mai 1999, n° 98-81.766, inédit; Cour d'appel de Rennes, 30 décembre 2003, n° 2371/03).

Ainsi, la vente du bien, le changement de gérance ou de direction d'une société ne mettent pas fin à l'obligation du condamné de procéder à l'exécution des mesures de restitution qui, en tant que mesures à caractère réel, suivent le bien et devront être exécutées même en cas de changement de propriétaire (Cass. Civ., 22 novembre 2006, n° 05-14833, publié au bulletin; Cass. Civ., 9 septembre 2009, n° 07-20189, publié au bulletin). En effet, de telles mesures sont ordonnées dans l'intérêt général et non en fonction de considérations d'ordre privé (Réponse ministérielle, *Cluzel*, 16 octobre 1978, J.O., Déb. Sénat 13 janvier 1979).

Quoique la condamnation frappe le bien en quelques mains qu'il se trouve, le nouvel acquéreur du bien, le nouveau gérant ou le nouveau directeur d'une société ne pourra être tenu d'exécuter personnellement les obligations imposées par la décision de condamnation (Cass. Crim., 3 mars 1993, Bull. crim. n° 101). En revanche, le nouvel acquéreur qui a participé à la commission de la faute pénale et a été mis en cause dans l'instance sera tenu d'exécuter la condamnation (Cass. Crim., 21 mars 1978, Bull. crim. N° 112 ; Cass. Crim., 8 février 1983, Gozzi).

Le tiers acquéreur n'est pas dépourvu de moyens d'action. Il peut ainsi obtenir, devant le juge civil, la résiliation de la vente pour dol et l'allocation d'une indemnité en réparation du préjudice subi.

Il n'y a pas d'obligation légale de publication des décisions ordonnant une mesure de restitution au service de publicité foncière. L'article L. 480-5 du code de l'urbanisme prévoit la publication du jugement aux frais de la personne physique ou morale condamnée dans deux journaux ou son affichage dans les lieux indiqués par la juridiction.

Néanmoins, les effets de ces mesures apparaissent limités.

Ainsi, s'ils le jugent utile, les services peuvent prendre l'initiative de faire publier la décision au service de publicité foncière, ce qui a pour effet d'informer les acquéreurs potentiels de la situation du bien et constituer un obstacle à son aliénation. Pour ce faire, ils devront veiller au strict respect des procédures réglementaires. La démarche consiste en un dépôt au service de publicité foncière compétent au vu de la situation de l'immeuble, de deux ampliations ou copies certifiées conformes de la décision de justice, dont l'une sera obligatoirement établie sur formule réglementaire. Pour être publiés, ces documents devront répondre aux exigences des textes relatifs à la publicité foncière et comporter :

- la désignation certaine des titulaires des droits atteints par la décision du tribunal (éléments relatifs à l'identité des parties et à sa certification) conformément aux articles 5 et 6 du décret n° 55-22 du 4 janvier 1955 ;
- la désignation de l'immeuble concerné, conformément à l'article 7 du même décret ;
- les références de la formalité de publicité donnée au titre de propriété du ou des titulaires du droit, conformément aux articles 32, 33, 35 et 36 du décret n° 55-1350 du 14 octobre 1955.

On ne saurait déroger à ces exigences formelles, nécessaires à l'identification sans équivoque des immeubles et de leurs propriétaires.

L'avance des frais sera imputée sur les crédits du programme urbanisme. Le montant correspondant devra être ensuite liquidé et recouvré à l'encontre du contrevenant. Les crédits correspondants doivent être sollicités auprès du bureau compétent de la DGALN (Bureau du budget du logement et de l'aménagement de la sous-direction du financement et de l'économie, du logement et de l'aménagement FE au sein de la DHUP).

2.3. L'intervention de l'autorité administrative dans l'exécution de la décision judiciaire

Il revient au préfet de liquider l'astreinte et le cas échéant, au maire et au préfet, de faire exécuter d'office les mesures de restitution ([Annexe III.A. Arrêté de liquidation des astreintes par le préfet](#))

2.3.1. Le recouvrement des astreintes

L'astreinte, dont peuvent être assorties les mesures de restitution, tend à faire obtenir l'exécution de la décision de justice sous la menace d'une sanction pécuniaire si le condamné maintient la situation illicite.

2.3.1.1. La nature juridique de l'astreinte

L'astreinte s'analyse « *non comme une réparation civile mais comme une mesure comminatoire qui est destinée à contraindre à l'exécution le débiteur d'une obligation de faire* » (Cass. Crim., 22 mai 1986, *Garvaccio*, n° 85-93.238, publié au bulletin; Cass. Crim., 25 avril 1988, n° 87-84027, publié au bulletin). Le régime de l'astreinte prévue par l'article L. 480-7 du CU reprend ainsi une partie des traits du régime de l'astreinte civile. L'astreinte a également été jugée comme étant « *une mesure à caractère réel destinée à mettre un terme à une situation illicite et non une peine* » (Cass. Crim., 28 juin 2016, n° 15-84968, publié au bulletin).

L'astreinte n'a pas pour objet de réparer le préjudice subi tant par la collectivité (CE, 19 avril 1989, *Cme de Carrières-sous-Poissy*, n° 71816, publié au recueil Lebon) que par l'éventuelle victime qui se voit, indépendamment, attribuer des dommages et intérêts.

Mesure d'exécution non pénale, l'astreinte n'est pas soumise à la prescription de la peine et conformément aux articles L. 111-3 et L 111-4 du code des procédures civiles d'exécution, la prescription décennale est applicable au recouvrement de l'astreinte engagé par l'Etat selon l'article L. 480-8 du code de l'urbanisme (Cass. Crim., 8 novembre 2016, n° 15-86.889, publié au bulletin).

Par ailleurs, rappelons que l'astreinte est exclue du bénéfice de l'amnistie. En effet, en application de l'article L. 480-6 du CU les mesures de restitution ne sont pas amnistiables, et, par voie de conséquence, l'astreinte échappe aux effets de l'amnistie.

L'astreinte légale en matière d'urbanisme est :

- définitive, contrairement à l'astreinte civile qui peut être prononcée à titre provisoire, et peut faire l'objet d'une augmentation (art. L. 480-7 alinéa 3) ou d'une suppression ou d'une modération lors de sa liquidation par le tribunal (art. L. 480-7 alinéa 4),
- liquidée par l'Etat (art. L. 480-8) à la différence de l'astreinte civile qui est liquidée par le tribunal.

2.3.1.2. Le point de départ et le terme de l'astreinte

Conformément aux dispositions de l'article L. 480-7 du code de l'urbanisme, la juridiction pénale doit préciser le délai imparti au contrevenant pour exécuter son obligation de faire (démolition, mise en conformité ou réaffectation du sol).

Le délai fixé par le juge pour démolir ou mettre l'ouvrage en conformité ne peut commencer à courir avant que la décision qui prononce cette sanction soit devenue définitive. Il court à compter du jour où cette décision sera passée en force de chose jugée, par application des articles 569 et 708 du code de procédure pénale (Cass. Crim. 13 mars 1996, n° 95-84226, publié au bulletin; Cass. Crim., 28 avril 1997, n° 96-81527, publié au bulletin ; Crim., 7 avril 1999, n° 98-81.498, inédit).

L'astreinte court à l'expiration du délai imparti au contrevenant pour exécuter la mesure de restitution s'il ne s'est pas acquitté de son obligation et est due jusqu'au jour où l'ordre de démolition, de remise en état ou de réaffectation du sol sera complètement exécuté conformément aux termes du 2^{ème} alinéa de l'article L. 480-7 (Cass. Crim., 25 avril 1988, n° 87-84027, publié au bulletin; Cass. Crim., 23 novembre 1994, n° 93-81605, publié au bulletin).

Pour la computation des délais, il s'agit d'un délai non franc, c'est-à-dire d'un délai de date à date, qui démarre le jour de l'expiration du délai imparti au contrevenant pour l'exécution des mesures de restitution et expire le jour du constat de non exécution, minuit.

Lorsqu'il est délivré avant le jugement, le permis en régularisation s'oppose au prononcé des mesures de restitution. En conséquence, un permis de construire de régularisation fait obstacle au prononcé de la démolition de la construction tant que l'autorisation de régularisation n'a pas été annulée par la juridiction administrative (Cass. Crim., 26 février 1964, C..., Bull. crim. n° 70 ; Cass. Crim. 18 juin 1997, n° 96-83082, publié au bulletin). Si un permis de régularisation est délivré après le jugement, il s'oppose à l'exécution des mesures de restitution (Cass. Crim., 29 juin 1999, n° 98-83.960, inédit).

Néanmoins, le condamné demeure redevable de l'astreinte jusqu'au jour de la délivrance d'un permis de construire de régularisation (Cass. Crim., 3 juin 1980, n° 79-92781, publié au bulletin). Le terme de l'astreinte peut d'ailleurs ne pas coïncider avec le jour de la délivrance du permis de régularisation dès lors que les travaux de mise en conformité prescrits par ce permis n'ont pas encore été totalement exécutés (Cass. Crim., 7 novembre 1995, n° 94-80953, inédit). Dans ce cas, le terme de l'astreinte sera alors reporté à la date de la réalisation complète des travaux.

Il convient d'être vigilant lors d'une demande de permis de régularisation et de la signaler au service chargé du contrôle de légalité. Un permis de régularisation obéit aux mêmes règles de délivrance que n'importe quel autre permis de construire. En particulier, la conformité des travaux s'apprécie par rapport aux règles d'urbanisme en vigueur au jour de la délivrance de l'acte.

Rappelons que conformément à la jurisprudence dégagée par le Conseil d'Etat :

■ La conformité de la demande de permis de régularisation au regard des règles d'urbanisme applicables s'apprécie exclusivement au vu des pièces et plans déposés dans le dossier (CE, 18 mars 1983, *Mme Sieffert*, n° 35255, publié au recueil Lebon).

■ Le pétitionnaire qui entend transformer une construction édifiée sans autorisation ou en méconnaissance de l'autorisation délivrée doit au préalable obtenir la régularisation des travaux en infraction en présentant une demande portant sur l'ensemble des éléments de construction édifiés irrégulièrement et pas seulement sur les travaux de transformation qu'il entend réaliser (CE, 9 juillet 1986, *Thalamy*, n° 51172, publié au recueil Lebon ; CE, 2 octobre 1987, *Gautier*, n° 80549, inédit ; CE, 23 juillet 1993, *Marin*, n° 118963, inédit), et ce, quand bien même les faits ne constituent pas une infraction pénale (la prescription de l'action publique a pour conséquence d'ôter aux faits en cause tout caractère délictueux et, en conséquence, le bâtiment doit être considéré comme régulièrement implanté (cf. [3.4.1. Sur la prescription de l'action publique de la partie 2](#)).

Toutefois, la Haute Juridiction a introduit une limite au principe de l'obligation de régularisation d'ensemble en permettant les travaux d'entretien et de respect des normes d'urbanisme d'une construction qui n'est plus régularisable : « *Considérant que, dans l'hypothèse où un immeuble a été édifié sans autorisation en méconnaissance des prescriptions légales alors applicables, l'autorité administrative, saisie d'une demande tendant à ce que soient autorisés des travaux portant sur cet immeuble, est tenue d'inviter son auteur à présenter une demande portant sur l'ensemble du bâtiment ; que dans l'hypothèse où l'autorité administrative envisage de refuser le permis sollicité parce que la construction dans son entier ne peut être autorisée au regard des règles d'urbanisme en vigueur à la date de sa décision, elle a toutefois la faculté, dans l'hypothèse d'une construction ancienne, à l'égard de laquelle aucune action pénale ou civile n'est plus possible, après avoir apprécié les différents intérêts publics et privés en présence au vu de cette demande, d'autoriser, parmi les travaux demandés, ceux qui sont nécessaires à sa préservation et au respect des normes, alors même que son édification ne pourrait plus être régularisée au regard des règles d'urbanisme applicables* » (CE, 3 mai 2011, n° 320545, mentionnée aux tables du recueil Lebon ; CE, 16 mars 2015, n° 369553, publié au recueil Lebon).

En outre, se reporter au § [1.1.2.2 L'élément matériel](#) de la partie 1, pour la notion d'opération unique et le caractère indivisible des travaux réalisés.

■ Le décès du contrevenant ne fait pas obstacle au recouvrement de l'astreinte qui reste exigible à l'encontre de ses ayants droit (Cass. Crim, 23 novembre 1994, n° 93-81605, publié au bulletin).

La Cour de cassation considère que l'astreinte est attachée à une obligation indivisible, à savoir la mesure de restitution. Dès lors, elle emporte la conséquence suivante : le recouvrement de la totalité de l'astreinte peut être poursuivi contre l'un quelconque des ayants droit du condamné. Aussi, en cas de pluralité d'héritiers, le maire ou le préfet n'a pas à se préoccuper des modalités du partage successoral. Il appartient à l'ayant droit redevable de l'astreinte de se retourner contre les cohéritiers.

2.3.1.3. La liquidation et le recouvrement de l'astreinte

L'article L. 480-8 du code de l'urbanisme, dans sa rédaction issue de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, entrée en vigueur le 14 juillet 2010, et de la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, entrée en vigueur le 27 mars 2014, dispose que « *Les astreintes sont liquidées au moins une fois chaque année et recouvrées par l'Etat, pour le compte de la ou des communes aux caisses desquelles sont reversées les sommes perçues, après prélèvement de 4 % de celles-ci pour frais d'assiette et de recouvrement.* ».

La loi ALUR n° 2014-366 a donc précisé que les astreintes étaient liquidées « *au moins une fois chaque année* ». L'astreinte, destinée à faire cesser une situation illicite, n'est efficace que si elle est liquidée régulièrement et non pas seulement au terme d'une longue période. En effet, une demande excessivement tardive de liquidation de l'astreinte la détournerait de sa finalité incitative et de son caractère provisoire en lui conférant un caractère punitif équivalent à une sanction (amendement N° COM-77 du 4 octobre 2013 Projet de loi PJJ Logement et urbanisme, 1ère lecture).

Il est donc effectivement nécessaire de liquider les astreintes une fois par an au moins, non seulement parce que les textes le prévoient mais aussi parce qu'à l'usage, cela permet de donner une portée réelle à l'astreinte en rappelant régulièrement au débiteur ses obligations et les conséquences de sa négligence. En outre, si la loi n'a pas prévu de sanction en cas de recouvrement « tardif », il n'est pas impossible que le juge, saisi d'un contentieux d'astreinte, tienne compte d'une carence éventuelle de l'administration à ce titre.

L'Etat est désormais seul responsable de la liquidation des créances d'astreintes. C'est à l'ordonnateur secondaire, soit au préfet ou à son délégué (articles 20 et 21-III du décret n° 2004-374 du 29 avril 2004), qu'il appartient de liquider les astreintes pénales prononcées en application de l'article L. 480-7 CU (cf. [Annexe III.A. Arrêté de liquidation des astreintes par le préfet](#)).

La procédure de liquidation doit être précédée d'un constat, par procès-verbal, de l'absence d'exécution de la condamnation.

En vertu de l'article R. 480-5 du code de l'urbanisme, l'état nécessaire de recouvrement des astreintes prononcées par le tribunal en application de l'article L. 480-8 est établi et recouvré dans les conditions prévues aux articles 112 à 124 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique à savoir sur la base d'un titre de perception.

Il est important de procéder régulièrement au recouvrement des astreintes et d'émettre à cet effet des états liquidatifs successifs afin de suivre au plus près la situation. Ces états seront émis après qu'un procès-verbal constatant l'absence d'exécution de la condamnation a été rédigé.

Les astreintes sont recouvrées, de manière amiable ou forcée, sur la base d'un titre de perception. Ces titres sont émis et rendus exécutoires par les ordonnateurs, conformément aux dispositions de l'article 28 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique et fixant les dispositions applicables au recouvrement des créances de l'Etat. Concrètement, c'est en signant l'état récapitulatif des créances issu du logiciel Chorus que l'ordonnateur donne force exécutoire au titre.

Tout ordre de recouvrer doit indiquer les bases de la liquidation (art. 81 du décret) : il convient de porter une grande attention à la liquidation et à la justification du titre (« zone objet » dans l'outil Chorus), pour limiter les risques en cas de contentieux. Dès lors qu'il existe une erreur de liquidation au préjudice du débiteur, un ordre d'annulation ou de réduction est émis indiquant les bases de la nouvelle liquidation.

La créance d'astreinte ne bénéficiait pas de l'hypothèque légale de l'article 2412 du code civil. Il ne pouvait être utilement recouru qu'à l'hypothèque conservatoire.

Depuis le 1^{er} janvier 2022, la créance de l'astreinte bénéficie de l'hypothèque légale de l'article 2412 du code civil.

L'agent judiciaire de l'Etat peut inscrire son droit au service de publicité foncière du lieu de situation des biens sur tous les immeubles appartenant au débiteur. A compter du dépôt des bordereaux d'inscription, le créancier doit, dans les huit jours, notifier cette publicité au débiteur (article R. 532-5 du code des procédures civiles d'exécution). A la suite de quoi, un délai d'un mois est imposé au

créancier avant de procéder à la publicité de l'hypothèque (article 532-6 du code des procédures civiles d'exécution). Ce délai permet au débiteur de saisir éventuellement le juge de l'exécution d'une demande de mainlevée. La publicité provisoire intervient deux mois au plus tard à compter, soit de l'expiration de ce délai d'un mois, à défaut de réaction du débiteur, soit du rejet de la demande de mainlevée (article 533-4 du code des procédures civiles d'exécution). Cette publicité provisoire suffit à créer une hypothèque opposable aux tiers mais son effet est limité dans le temps à trois ans. Elle doit être renouvelée avant l'expiration du délai triennal dans les mêmes formes et pour une durée identique. A défaut, l'hypothèque provisoire deviendrait caduque.

2.3.1.4. Le contentieux du recouvrement de l'astreinte

Le contentieux du recouvrement de l'astreinte est engagé sur le fondement de l'article 117 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique modifié par le décret n° 2018-803 du 24 septembre 2018.

Les titres exécutoires émis par l'autorité administrative peuvent faire l'objet de la part du redevable :

- d'une contestation portant sur la régularité du titre, le redevable contestant alors sa validité en la forme ;
- d'une contestation portant sur l'existence de la créance, son montant ou son exigibilité, après notification du titre exécutoire.

Le redevable doit obligatoirement adresser une réclamation préalable appuyée de toutes pièces utiles au comptable qui a pris en charge le titre de perception avant de pouvoir saisir la juridiction compétente (article 118 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012).

Le droit de contestation d'un titre de perception se prescrit dans les deux mois suivant la notification du titre ou, à défaut, du premier acte de poursuite qui procède du titre en cause.

Le comptable compétent accuse réception de la contestation en précisant sa date de réception ainsi que les délais et voies de recours. Il la transmet à l'ordonnateur à l'origine du titre qui dispose d'un délai pour statuer de six mois à compter de la date de réception de la contestation par le comptable.

A défaut d'une décision notifiée dans ce délai, la contestation est considérée comme rejetée.

La décision rendue par l'administration peut faire l'objet d'un recours devant la juridiction compétente dans un délai de deux mois à compter de la date de notification de cette décision ou, à défaut de notification, dans un délai de deux mois à compter de la date d'expiration du délai prévu à l'alinéa précédent.

La juridiction administrative est toujours incompétente pour connaître d'une contestation portant sur la régularité du titre ou d'une contestation portant sur l'existence de la créance, son montant ou son exigibilité. Le recouvrement de l'astreinte trouvant son fondement dans une décision juridictionnelle judiciaire, sa contestation relève de la compétence exclusive de l'ordre judiciaire. L'état exécutoire constitue, en effet, « *une mesure d'exécution des décisions de l'autorité judiciaire* » (CE, 10 octobre 1980, n° 13123, inédit; Trib. Confl., 10 juillet 1990, n° 02623, publié au recueil Lebon; CAA Lyon, 11 octobre 1994, n° 94LY01140, mentionné aux tables du recueil Lebon; Trib. Confl., 19 octobre 1998, *Mme Sarrío*, n° 03118, mentionné aux tables du recueil Lebon; CAA Marseille, 9 décembre 1999, n° 99MA00521). La responsabilité de la personne publique, en conséquence de l'irrégularité de ces actes, ne peut être recherchée que devant la juridiction judiciaire (Trib. Confl., 14 novembre 2011, n° 03810, publié au recueil Lebon).

Au sein de l'ordre judiciaire, la répartition des compétences est la suivante :

- En vertu de l'article L. 213-6 du code de l'organisation judiciaire, la contestation de la validité en la forme du titre exécutoire relève du juge de l'exécution. L'autorité habilitée à défendre ce contentieux est généralement l'ordonnateur, plus rarement, le comptable, en fonction des motifs avancés.

- Pour l'opposition à exécution, le principe veut que la compétence juridictionnelle soit fonction de la nature de la créance. Il en est ainsi même si l'opposition est dirigée contre le commandement et non contre le titre exécutoire lui-même, dès lors que la contestation est relative au bien-fondé de la créance (Trib. Confl., 25 janvier 1988, Leleu, Rec. Leb. p. 485). Il appartient donc à la juridiction répressive d'en connaître car la créance d'astreinte résulte de la décision de condamnation. Le juge de l'exécution n'est pas compétent (avis de la Cour de cassation du 16 juin 1995 confirmé par Civ. 2ème, 12 mars 1997, n° 95-11807, publié au bulletin), de même que la juridiction civile (Civ. 3ème, 28 mars 1990, Bull. civ. III n° 85 ; Civ. 3ème, 13 juin 1993, Bull. civ. III n° 142 ; Civ. 3ème, 11 janvier 1995, n° 92-21.796, publié au bulletin).

Le ministère public, qui veille au respect de l'application de la loi et à l'exécution des décisions de justice, dispose d'un droit général d'appel des décisions prononcées par la juridiction correctionnelle, et notamment de celles relatives à l'annulation d'un titre exécutoire portant liquidation d'une astreinte ordonnée en matière d'urbanisme (Cass. Crim., 24 mars 2015, n° 14-84154, publié au bulletin).

Toutefois, lors du contentieux de l'exécution de l'astreinte, le préfet a la qualité de « personne intéressée » au sens de l'article 711 du code de procédure pénale. Le préfet, chargé en cas de carence du condamné de faire procéder à la démolition ordonnée par le tribunal, a la qualité de partie intéressée au sens de l'article 711 du code de procédure pénale et, à ce titre, est recevable à former appel d'un incident contentieux relatif à une mesure de démolition ordonnée en application de l'article L. 480-5 du code de l'urbanisme (Cass. Crim., 16 février 2016, n° 15-82728, publié au bulletin).

De même, la juridiction ne peut statuer sur une demande d'annulation de l'état exécutoire, liquidant une astreinte en matière d'urbanisme, sans que le préfet n'ait été appelé à présenter ses observations (Cass. crim., 3 mars 2020, 18-86.810, inédit).

2.3.1.5 Le relèvement de l'astreinte (L. 480-7 alinéa 3 du CU)

Le juge répressif ne peut, en aucun cas, fixer le taux de l'astreinte à un montant supérieur à 500 euros par jour de retard (pour une application aux instances en cours voir Cass. Crim., 28 juin 2016, n° 15-84.968, publié au bulletin). A défaut, la décision des juges du fond encourrait la cassation (Cass. Crim., 3 juin 1986, n° 85-91433, publié au bulletin; Cass. Crim., 17 mars 1993, n° 92-82845, inédit; Cass. Crim., 15 juin 1999, n° 98-85.271, inédit).

Toutefois, si l'exécution de la mesure de restitution n'est pas intervenue dans l'année de l'expiration du délai fixé par les juges, l'article L. 480-7 alinéa 3 prévoit que le tribunal ayant prononcé la décision peut, en audience publique, relever, à une ou plusieurs reprises, le montant de l'astreinte, au-delà même du montant maximal de 500 euros.

Le relèvement intervient sur réquisition du ministère public. L'avis de l'administration n'est pas nécessaire (Cass. Crim., 20 février 1979, n° 78-91967, publié au bulletin). Afin de contraindre un débiteur récalcitrant, les autorités administratives ne doivent pas hésiter à solliciter du procureur qu'il requière le relèvement. L'émission d'états liquidatifs successifs démontrera utilement au parquet que la personne condamnée persiste à ne pas exécuter la décision de justice.

2.3.1.6 Le reversement de l'astreinte (L. 480-7 alinéa 4 du CU)

L'article L. 480-7, modifié par l'article 60-4° de la loi n° 2003-590 du 2 juillet 2003, ouvre la possibilité au tribunal d'autoriser le reversement d'une partie de l'astreinte au redevable ou de le dispenser pour partie de son paiement. Le juge pénal n'est plus tenu par les deux conditions fixées par les dispositions antérieures, qui étaient les suivantes :

- la mesure de restitution ordonnée devait être complètement exécutée (Cass. Crim., 20 mars 1990, n° 89-83663, publié au bulletin) ;
- le redevable devait établir que l'inexécution de la mesure de restitution dans le délai imparti par le tribunal résultait d'une circonstance indépendante de sa volonté.

Le juge peut donc tenir compte de la situation personnelle du redevable et des difficultés qu'il a rencontrées dans l'exécution de l'injonction qui lui a été adressée (Cour d'appel d'Aix-en-Provence, *Montalto*, 18 novembre 2003 ; Lecrinier, 9 décembre 2003).

L'astreinte n'étant pas une mesure de réparation, la commune n'a pas à être appelée dans la cause à l'instance relative au reversement (Cass. Crim., 22 mai 1986, n° 85-93238, publié au bulletin).

Dans le même sens, une commune n'est pas fondée à soutenir que le reversement partiel ou la dispense de l'astreinte prononcée à son profit serait constitutif d'un préjudice indemnisable (CE, 19 avril 1989, *Commune de Carrières-sous-Poissy*, n° 71816, publié au recueil Lebon).

2.3.1.7 Les remises gracieuses des astreintes

A l'origine, la possibilité d'accorder des remises gracieuses au redevable de l'astreinte relevait de la compétence des comptables chargés du recouvrement. L'ordonnateur, à savoir, le préfet, n'avait pas compétence pour accorder la remise gracieuse de l'astreinte (Instruction codificatrice n° 98-134-A7 du 16 novembre 1998 de la comptabilité publique ; Cass. Crim., 17 janvier 1995, *Villemain*, n° 93-83.161, inédit). L'autorité qui procédait à la liquidation donnait préalablement un avis.

Toutefois, le recouvrement étant, en l'espèce, effectué pour le compte des collectivités locales, depuis l'entrée en vigueur de la loi n° 2010-788 du 10 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, qui a modifié les dispositions de l'article L. 480-8, **le comptable n'a plus la possibilité d'accorder la remise gracieuse.**

Désormais, la révision du montant de l'astreinte ne peut intervenir que dans le cas prévu à l'article L. 480-7 du code de l'urbanisme : la remise gracieuse du principal par le comptable est exclue, car l'astreinte découle d'une décision de justice.

Le comptable est en revanche compétent pour remettre la majoration pour retard de paiement (article 55 de la loi de finances 2010-1658) le cas échéant en application de l'article 120 du décret GBCP.

2.3.2. L'exécution d'office

L'exécution d'office de la mesure de restitution par l'autorité administrative est régie par les dispositions de l'article L. 480-9 du code de l'urbanisme qui dispose que « *si, à l'expiration du délai fixé par le jugement, la démolition, la mise en conformité ou la remise en état ordonnée n'est pas complètement achevée, le maire ou le fonctionnaire compétent peut faire procéder d'office à tous travaux nécessaires à l'exécution de la décision de justice* ».

Dès lors que le délai imparti, qui se décompte à partir du jour où la décision juridictionnelle est devenue définitive, est expiré, l'autorité administrative a l'obligation de mettre en œuvre l'exécution d'office, étant rappelé que les mesures de restitution se prescrivent par 10 ans.

Ainsi, il résulte des articles L. 480-5, L. 480-7 et L. 480-9 du code de l'urbanisme que, au terme du délai fixé par la décision du juge pénal prise en application de l'article L. 480-5 du code de l'urbanisme, il appartient au maire ou au fonctionnaire compétent, de sa propre initiative ou sur la demande d'un tiers, sous réserve du deuxième alinéa de l'article L. 480-9, de faire procéder d'office à tous travaux nécessaires à l'exécution de la décision de justice (sauf exceptions) après avoir mis en demeure le contrevenant de se conformer à celle-ci.

Il convient de souligner que l'obligation à laquelle est tenue l'autorité compétente de faire procéder aux travaux nécessaires à l'exécution de la décision de justice prend effet à l'expiration du délai fixé par le juge pénal, indépendamment du prononcé éventuel d'une astreinte par le juge ou de sa liquidation par l'Etat (CE, 5 avril 2022, n° 447631, mentionné aux tables du recueil Lebon).

L'intervention de l'exécution d'office devra être adaptée à chaque cas d'espèce. Dans certains cas, certaines remises en état peuvent être différées sans que l'intérêt général en pâtisse. Dans d'autres cas, il y aura une certaine urgence à entreprendre l'exécution de la décision, même sans avoir recours au recouvrement des astreintes.

La crédibilité et la portée des politiques, des règles d'urbanisme et des dispositions pénales du code de l'urbanisme sont susceptibles d'être profondément affectées par une absence d'exécution des décisions de justice.

La mise en œuvre de l'exécution d'office des décisions de justice doit permettre de donner la juste mesure de la volonté affichée par l'autorité administrative en matière d'infraction aux règles d'urbanisme. Il est donc souhaitable qu'une certaine publicité soit donnée à ce type d'opération, en particulier par voie de presse.

Le contentieux de l'exécution d'office relève de la compétence de la juridiction administrative. Il a été jugé notamment que la mauvaise exécution de travaux de démolition, excédant ceux visés par la juridiction pénale, constitue une faute administrative non détachable de l'exécution forcée réalisée dans l'exercice de pouvoirs de l'administration, et non une voie de fait (Civ. 3ème, 9 septembre 2009, *société PALMETTO*, n° 07-20189, publié au bulletin).

2.3.2.1 Les exceptions à l'exécution d'office

- La régularisation

Lorsqu'elle est saisie d'une demande d'autorisation d'urbanisme visant à régulariser les travaux dont la démolition, la mise en conformité ou la remise en état a été ordonnée par le juge pénal sur le fondement de l'article L. 480-5 du code de l'urbanisme, l'autorité compétente n'est pas tenue de la rejeter et il lui appartient d'apprécier l'opportunité de délivrer une telle autorisation de régularisation, compte tenu de la nature et de la gravité de l'infraction relevée par le juge pénal, des caractéristiques du projet soumis à son examen et des règles d'urbanisme applicables. (CE, 8 juillet 1996, *M. Piccinini*, n° 123437, publié au recueil Lebon; voir également CE, 13 mars 2019, n° 408123, mentionné aux tables du recueil Lebon).

En conséquence, une régularisation par la délivrance d'un permis de construire peut intervenir, même si la démolition a été ordonnée par le juge pénal, et l'exécution d'office de la mesure de restitution n'a plus lieu d'être.

- Lorsque la sauvegarde de l'ordre ou de la sécurité publics justifient un refus (voir CE, 30 novembre 1923, n° 38284 48688, publié au recueil Lebon)

En cas de refus légal de faire procéder d'office aux travaux nécessaires à l'exécution de la décision du juge pénal, et donc en l'absence de toute faute de l'administration, la responsabilité sans faute de l'Etat peut être recherchée, sur le fondement du principe d'égalité devant les charges publiques par un tiers qui se prévaut d'un préjudice revêtant un caractère grave et spécial (CE, 13 mars 2019, n° 408123, mentionné aux tables du recueil Lebon).

2.3.2.2 La mise en œuvre de l'exécution d'office

Les modalités pratiques de l'exécution d'office de la mesure de restitution ont été précisées dans la circulaire n° 91-07 du 8 mars 1991 (BOME 91-19, p. 25 (cf. [Annexe III.B. Première lettre de rappel](#))).

Si l'exécution d'office relève de la compétence du maire ou du représentant de l'Etat dans le département, il n'en demeure pas moins que le ministère public doit être associé à la décision dans la mesure où il lui appartient de veiller à l'application des décisions de justice (art. 32 CPP).

2.3.2.2.1. Les personnes concernées :

L'exécution d'office peut être poursuivie à l'encontre :

- du bénéficiaire des travaux désigné dans la décision de condamnation,
- des ayants droit du bénéficiaire des travaux en cas de décès de celui-ci.

L'article L. 480-9 alinéa 2 prévoit l'hypothèse où les travaux portent atteinte à des droits acquis par des tiers sur les lieux ou ouvrages. Dans ce cas, le tribunal judiciaire doit, au préalable, être saisi d'une demande tendant à l'expulsion de ces tiers. L'exécution d'office des travaux est impossible dès lors que des tiers occupent les locaux en question. Il faudra alors attendre la décision de la juridiction avant de procéder à toute exécution. Cependant, la Cour de cassation a jugé que le juge des référés pouvait, sur le fondement de l'article 809 du code de procédure civile devenu l'article 835 du même code, toujours prescrire les mesures conservatoires ou de remise en état qui s'imposent afin de faire cesser le trouble manifestement illicite que constitue l'inexécution des mesures de démolition ordonnées par le juge pénal (Civ. 3^{ème}, 5 mars 2014, n° 13-12.540, publié au bulletin ; Civ. 3^{ème}, 29 janvier 2014, n°13-10.803, publié au bulletin).

Il convient de retenir une définition extensive de la notion de « tiers » qui s'applique:

- au conjoint dès lors qu'un seul des deux époux a été déclaré bénéficiaire des travaux par la juridiction pénale;
- à toute situation résultant d'un contrat transférant la propriété ou la jouissance du bien.

Par ailleurs, peu importe la date d'acquisition des droits, avant ou après l'infraction ou la condamnation.

En revanche, n'ont pas la qualité de « tiers » au sens de l'article L. 480-9 et peuvent donc être expulsés sur le seul fondement du jugement ordonnant la mesure de restitution:

- les occupants n'ayant pas acquis de droits : par exemple les enfants;
- les occupants sans droits ni titres qui peuvent être expulsés par la force publique;

- les ayants cause à titre particulier du bénéficiaire de travaux tels que le nouveau propriétaire (Civ., 3^{ème}, 29 février 2012, n° 10-27.889, publié au bulletin).

Toutefois, la jurisprudence civile considère qu'un squatteur entré depuis plus de 48h est reconnu comme ayant acquis des droits (pour plus de précisions voir la réponse à la QE n° 20811 du 12 novembre 2019) et il convient de lui appliquer la procédure civile d'expulsion. Pour ce faire, il faut solliciter de la juridiction que la décision d'expulsion comporte la mention « ... **et toute autre personne** ».

De la même manière, s'il est à craindre que le bénéficiaire des travaux, propriétaire du bien, retarde l'exécution d'office en installant de nouveaux occupants, il faut solliciter du juge la mention « ... **et tous les occupants de son chef** », qui permet de poursuivre l'expulsion non seulement à l'encontre des occupants visés nommément dans la décision mais également de tous les occupants ayant un lien avec lui.

L'expulsion préalable de l'occupant devra être demandée, selon les règles de procédure civile, auprès de la juridiction civile. Le juge de l'exécution n'est pas compétent en matière d'expulsion. A noter qu'à compter du 1er janvier 2020, c'est le juge des contentieux de la protection qui, au sein du tribunal judiciaire, connaît, aux termes du nouvel article L. 213-4-3 du code de l'organisation judiciaire, des actions tendant à l'expulsion des personnes qui occupent aux fins d'habitation des immeubles bâtis sans droit ni titre.

Depuis le 1er juin 2012, la procédure d'expulsion n'est plus régie par la loi n° 91-650 du 9 juillet 1991 portant réforme des procédures civiles d'exécution et son décret d'application désormais abrogés mais par les articles L. 411-1 et suivants du code des procédures civiles d'exécution.

- **Droit au logement**

En cas d'habitation principale. En vertu des articles L. 412-5 et R. 412-2 du code des procédures civiles d'exécution (loi n°91-650, 9 juill. 1991, art. 62 anc.), lorsque le logement constitue l'habitation principale, le préfet doit assurer le relogement de « *la personne expulsée ou de tout occupant de son chef* ».

Dans les autres cas, il appartiendra à l'administration d'apprécier s'il y a lieu de trouver une solution pour le relogement des personnes expulsées.

- **Le délai d'expulsion**

En application des articles L. 411-1 et L. 412-1 de ce code et « (...) *sans préjudice des dispositions des articles L. 412-3 à L. 412-7* », l'expulsion ne pourra être réalisée qu'au terme du délai de deux mois suivant la signification du commandement si elle « *porte sur un lieu habité par la personne expulsée ou par tout occupant de son chef* », au sens d'une habitation effective (Cass. Civ. 2^e, 9 janvier 2020, n° 18-23.975, publié au bulletin sur ce point). Toutefois, le juge peut réduire ou supprimer ce délai de principe de deux mois, notamment lorsque la procédure de relogement effectuée en application de l'article L. 442-4-1 du code de la construction et de l'habitation n'a pas été suivie d'effet du fait du locataire.

- **La contestation de la procédure d'expulsion**

En vertu de l'article R. 442-1 du code des procédures civiles d'exécution, le juge de l'exécution du lieu de la situation de l'immeuble est compétent pour statuer sur les contestations ou sur les demandes relatives à l'exécution d'une décision de justice ordonnant l'expulsion.

La décision d'expulsion est prise par voie d'ordonnance et n'est opposable qu'aux personnes visées dans le corps de l'ordonnance. Si les locaux ont été occupés après leur départ par des personnes non visées dans l'ordonnance, celle-ci ne leur est pas opposable. Une nouvelle décision de justice devra être rendue.

2.3.2.2.2. La réalisation de l'exécution d'office d'une démolition

- **La recherche d'amiante**

L'exécution d'office d'une démolition ne peut être réalisée sans prendre en compte, au préalable, les mesures liées au repérage et à la suppression de l'amiante qui sont prévues par les décrets n° 96-98 relatif à la protection de la population et n°96-97 du 7/02/1996, modifié par décret du 13 septembre 2001, relatif à la protection des travailleurs au regard des effets de l'amiante et par décret n° 2011-385 du 11 avril 2011.

Ces dispositions sont codifiées dans le code de la santé publique, aux articles L. 1334-12-1 à L. 1334-17 et R. 1334-14 à R. 1334-28, principalement aux articles R. 1334-23 à R. 1334-28.

L'administration est tenue de procéder à un repérage des matériaux et produits amiantés avant toute démolition d'immeuble d'habitation afin d'éviter tous risques sanitaires sur les riverains de l'environnement (cf. art. 1334-26 CSP pour le programme de repérage).

Ce repérage doit s'effectuer sur tous les immeubles pour lesquels le permis de construire a été délivré avant le 1^{er} juillet 1997.

Le repérage, effectué par un professionnel certifié par un organisme accrédité, concerne tous les matériaux et produits pouvant contenir de l'amiante tels que les flocages, calorifugeages, faux plafonds mais également ceux fixés à l'annexe 13-9 du code de la santé publique, mentionnée par l'article R. 1334-26 CSP.

Pour la composition du dossier technique « Amiante », se reporter à l'article R. 1334-26 CSP.

Les résultats du repérage doivent être communiqués à toute personne appelée à concevoir ou réaliser les travaux de destruction. Sauf impossibilité technique, le retrait des matériaux contenant de l'amiante est effectué avant toute démolition.

- **Les différentes phases de l'exécution d'office d'une démolition**

Préalable : le préfet doit être associé et, en tout état de cause, il lui revient de valider les décisions de démolition d'office. Par ailleurs, le procureur de la République doit également en être informé.

ETAPE	DELAI	PHASE	OBSERVATIONS
1	J – 2,5 mois	<p>Constat sur place par un agent de la DDTM confirmant la non-exécution de la décision de justice.</p> <p>Vérifier si la construction est occupée ou non.</p>	<p>Renvoi aux critères de pertinence de l'action.</p> <p>Prendre des photos des lieux.</p> <p>Si locaux occupés choix d'un avocat pour mener une procédure devant le TJ et « gel » de l'opération jusqu'à décision juridictionnelle définitive).</p>

ETAPE	DELAI	PHASE	OBSERVATIONS
1 bis		Recherche d'amiante	Repérage avant démolition Nécessité de faire effectuer un diagnostic amiante avec prélèvements des composants suspects ; Obligation pour l'entreprise de déposer un plan de retrait à transmettre à la direction du travail ; travaux entrepris seulement à expiration délai d'un mois. Dépôt d'un plan de retrait « artificiel » qui présuppose amiante dans toiture, canalisation, conduit fumée (du fait impossibilité d'accéder au futur chantier). Contact impératif avec inspection du travail pour raccourcir délai et obtenir autorisation expresse avant un mois. Textes : articles R. 1334-23 à R. 1334-28 code de la santé publique
2	J – 2,5 mois	Demande de crédits.	Il s'agit d'un montant estimatif comprenant essentiellement les frais de démolition (entreprise) les honoraires d'huissier, le coût de tous les corps de métier concernés : serrurier, plombier, électricien les frais de déménagement, les frais de recherche de l'amiante, frais de suppression de raccordement aux réseaux publics, frais de dépôt des gravats et autres déchets, frais liés au traitement de l'amiante. NB : il convient, le cas échéant, de prévoir les frais spécifiques tenant au lieu de l'infraction (insularité, zone de montagne, etc.), le coût du gardiennage de chantier si celui-ci dure plus d'une journée.
3	J – 1,5 mois	Vérification qu'aucun changement n'est intervenu (document d'urbanisme) dans la réglementation applicable au secteur concerné.	Si possibilité de régularisation, abandon de l'exécution d'office
4	J – 1,5 mois	Recherche d'une entreprise.	Respect des règles des marchés publics. Consulter des entreprises agréées amiante Visite du chantier avec les entrepreneurs (par service local s'il existe) Confirmation par lettre RAR à l'entreprise retenue. Demande de respect de la confidentialité.
5	J – 1 mois	Choix d'une date de démolition	Eviter le lundi (pas de contact possible le week-end) et la fin de semaine (terminer l'opération dans la même semaine). Idéal : début le mardi.

ETAPE	DELAI	PHASE	OBSERVATIONS
			En relation avec le préfet du département et si nécessaire le Cabinet du Ministre. Eviter la coïncidence avec un événement médiatique local ou national prévisible. Tenir compte des dates de clôture des exercices comptables (délai pour réception des factures)
6	J – 1 mois	Ultime mise en demeure faite au propriétaire d'avoir à exécuter le jugement ou l'arrêt ordonnant la démolition (cf. Annexe III.C. Lettre de dernier délai).	Lettre recommandée avec accusé de réception. Ne pas communiquer le jour de l'intervention La mise en demeure précisera une date au-delà de laquelle l'administration pourra intervenir d'office.
7	J – 3 semaines	Choix d'une entreprise de déménagement afin d'évacuer les objets mobiliers qui pourraient rester dans la construction malgré la mise en demeure de l'étape 6.	Consultation de 2 ou 3 entreprises de déménagement. Courrier RAR au déménageur retenu. Il est souhaitable que dans leur réponse les entreprises précisent les moyens en matériel et en personnel présents le jour de l'opération. Si impossibilité de visiter les locaux demande à l'entreprise de faire une « estimation » compte tenu de la surface des locaux Demande de confidentialité.
8	J – 3 semaines	<p>Demande faite au préfet de prévoir :</p> <ul style="list-style-type: none"> - la force publique afin d'assurer la sécurité du chantier et des personnels ; - une enquête de personnalité du propriétaire ; - l'assistance des pompiers, d'un VSL. 	<p>PO</p> <p>Police ou gendarmerie.</p> <p>Personne déjà connue ou condamnée ou violente, etc...</p> <p>Essentiellement si la construction est située en zone boisée. Assistance aux personnes présentes sur le chantier en cas d'accident.</p>
9	J – 15 jours	Convocation des différents services et information de la date retenue: - EDF, GDF, Service des Eaux, télécoms, pour assurer le jour de la démolition la coupure effective de tous les réseaux	<p>Courrier adressé aux divers responsables.</p> <p>Demande de confidentialité.</p>
10	J – 15 jours	Choix d'un serrurier pour procéder à l'ouverture des locaux	Lettre de commande et demande de confidentialité
11	J – 15 jours		Courrier adressé à l'huissier.

ETAPE	DELAI	PHASE	OBSERVATIONS
		<p>Demande d'assistance d'un huissier de justice le jour de la démolition qui aura pour mission :</p> <ul style="list-style-type: none"> - de dresser un constat de l'état des lieux : construction elle-même, mobilier éventuel, jardin, clôture, propriétés voisines de la construction, état des voies d'accès avant le début de l'opération... - de constater la régularité de l'opération de démolition 	<p>Cette précaution vise à limiter autant que faire se peut les éventuels litiges émanant du propriétaire lui-même ou des tiers voisins du chantier.</p>
12	J – 15 jours	Informers le Parquet.	<p>Courrier adressé au Procureur de la République et (ou) au Procureur Général près la Cour d'appel avec proposition d'assister à l'opération.</p>
13	J – 8 jours	Informers le maire et l'inviter à assister à l'opération	<p>Courrier adressé au maire. A moduler suivant l'attitude de la commune vis-à-vis de la personne condamnée. Si commune hostile informer au dernier moment, à l'initiative du préfet.</p>
14	J – 8 jours	Lettre RAR de rappel de la mise en demeure (facultatif)	<p>Il n'est toujours pas souhaitable d'indiquer le jour de l'opération pour éviter que la personne condamnée s'organise pour tenter d'empêcher la mise en oeuvre de la démolition.</p>
15	J – 8 jours	<p>Réunion préparatoire sous l'autorité du préfet ou du SG pour déterminer les modalités pratiques de l'opération :</p> <ul style="list-style-type: none"> - force publique afin d'assurer sécurité des personnels et du chantier - assistance des pompiers si risque incendie - informations sur la personnalité du propriétaire (connu comme violent, addiction à l'alcool, dépressif...) 	<p>Cette réunion détermine précisément les modalités de l'opération :</p> <ul style="list-style-type: none"> - heure et lieu de rendez-vous ; - Police ou gendarmerie ; - Si zone boisée et assistance aux personnes présentes sur le chantier en cas d'accident ; - Si la personne est déjà connue des services police ou gendarmerie déjà condamnée pour d'autres faits.
16	J – 8 jours	Information du service communication de la préfecture.	<p>Si souhait de compléter le dossier par des photographies ou une vidéo.</p>
17	J – 8 jours	Contact avec le service territorial (s'il existe) pour coordination de l'intervention du service	<p>Plan du lieu de rendez-vous pour l'ensemble des intervenants. Prévoir un lieu permettant le stationnement des véhicules et engins sans danger pour la circulation et les intervenants</p>

ETAPE	DELAI	PHASE	OBSERVATIONS
			Si opération importante prévoir des brassards ou badge permettant aux intervenants de se reconnaître. Demander au service territorial de prévoir la présence d'un véhicule et de deux ou trois agents pour aider le jour de l'opération.
18	J - 24 heures	Discrète et rapide visite des lieux.	Vérifier que la décision de justice n'est toujours pas exécutée. Vérifier que le site est toujours accessible (mise en place d'obstacles en travers des voies d'accès) et s'il s'agit d'un bâtiment habitable qu'il n'est pas occupé. S'assurer que les téléphones portables sont connectables.
19	J - 24 heures	Information des médias pour donner éventuellement une dimension médiatique à l'opération de démolition.	Préparer un communiqué de presse en accord avec le service communication de la préfecture à remettre aux journalistes pour éviter les « débordements ». L'information des médias peut se faire en plusieurs étapes (la veille informer qu'une opération va se dérouler sans communiquer le lieu et le matin de l'opération indiquer le lieu).
20	J - 24 heures	Transmission par fax d'un plan aux intervenants précisant le lieu de rendez-vous.	Confidentialité du lieu retenu pour éviter les mauvaises surprises (occupation du lieu retenu).
21	J - 24 heures	Vérification que l'ensemble des intervenants sont prêts.	Contact par téléphone chaque intervenant pour s'assurer de sa présence. Utilité de préparer et de conserver sur soi un document sur lequel figurent les noms, adresses et n° de téléphone des divers intervenants. Prévoir sur ce document coordonnées médecin, artisans : électricien, plombier, menuisier, spa (présence animaux) Prévoir des téléphones portables
22	J	Mise en oeuvre de l'opération.	Engagement des opérations seulement lorsque le représentant de l'Etat est présent (préfet, sous-préfet). Nécessité de la présence de deux ou trois agents du service qui prennent en charge chacun un « secteur » (huissier, déménageurs, entreprises, médias, préfet, élus...)

ETAPE	DELAI	PHASE	OBSERVATIONS
			<p>Inspection des lieux avant le début des travaux de démolition.</p> <p>Visite du service de déminage si nécessaire.</p> <p>Ouverture des locaux en présence de l'huissier</p> <p>Coupure des réseaux.</p> <p>Localisation si possible et « encadrement » éventuel du propriétaire par les forces de l'ordre.</p> <p>Déménagement des locaux.</p> <p>Présence de l'huissier dès le début de l'opération et pendant tout son déroulement</p> <p>Avant engagement de l'opération dernière visite des locaux ou de l'ouvrage par le responsable du service affaires juridiques et l'huissier pour s'assurer que les lieux sont libres de toute occupation par des personnes et vides de meubles.</p> <p>Ordre donné à l'entreprise d'engager la démolition. Surveillance permanente des allées et venues.</p> <p>Prévoir « intendance » si opération longue (restauration, gardiennage, chantier, relève des responsables, etc...).</p> <p>Si évacuation des déblais s'assurer qu'aucune récupération n'est possible (ne pas laisser évacuer des éléments récupérables).</p> <p>Prévoir qui va accueillir le propriétaire s'il se présente pendant le chantier et tenter de le raisonner agir avec courtoisie et bienveillance proposer rendez-vous pour discuter avec lui des suites de l'affaire.</p> <p>Si l'opération est susceptible de causer des dommages à des voies privées (passage des engins) ou des propriétés riveraines demande à l'huissier de constater (photos) l'état de ces voies et propriétés.</p> <p>Etablissement d'un état des lieux par l'huissier en fin d'opération lorsque les intervenants ont quitté le chantier.</p>

ETAPE	DELAI	PHASE	OBSERVATIONS
23	J + 1 à 4 jours	Enregistrement des reportages télévisés et synthèse des coupures de presse se rapportant à l'opération.	
24	J + 1 semaine	Constitution d'un dossier compte-rendu de l'opération pour l'administration centrale et la préfecture.	Administration centrale - Cabinet préfet.
25	J + ...	Païement des différents intervenants sur les crédits délégués par l'administration centrale.	Réception des factures.
26	J + ...	Demande de remboursement par la personne condamnée des frais liés à l'exécution d'office.	Émission d'un titre.

Il convient d'éviter, dans toute la mesure du possible, de conserver les meubles meublants qui se trouvaient dans les lieux au moment de l'exécution, en mettant en demeure le propriétaire de procéder à leur enlèvement. A défaut d'enlèvement, ils pourront être déposés dans une propriété du condamné ou, solution ultime, déposés auprès d'un garde-meubles. En ce cas, les frais de gardiennage des meubles sont imputés au condamné.

Le garde-meubles professionnel pourra engager une procédure d'abandon de biens, conformément à la loi du 31 décembre 1903 relative à la vente de certains objets abandonnés. A l'issue de cette procédure, le juge d'instance pourra ordonner la vente aux enchères publiques desdits meubles.

Aux termes de l'article 534 du code civil, « *les mots meubles meublants ne comprennent que les meubles destinés à l'usage et à l'ornement des appartements, comme tapisseries, lits, sièges, glaces, pendules, tables, porcelaines et autres objets de cette nature.*

Les tableaux et les statues qui font partie du meuble d'un appartement y sont aussi compris mais non les collections de tableaux qui peuvent être dans les galeries en pièces particulières.

Il en est de même des porcelaines : celles seulement qui font partie de la décoration d'un appartement sont comprises sous la dénomination de meubles meublants ».

En cas d'enlèvement des déblais, qui doit être immédiat s'ils ne peuvent être conservés sur le terrain appartenant à la personne condamnée, leur dépôt doit être effectué dans une décharge autorisée, aux frais de cette personne.

Les articles R. 126-8 à D. 126-43 du code de la construction et de l'habitation imposent au maître d'ouvrage la réalisation d'un diagnostic portant sur les déchets issus de travaux de démolition.

2.3.2.3 Le financement des frais engagés pour l'exécution d'office

En vertu de l'article L. 480-9 CU, les travaux nécessaires à l'exécution de la décision de justice entreprise d'office par le maire ou le préfet sont aux frais et risque du contrevenant. Que l'action soit engagée par le préfet ou par le maire, la collectivité fera l'avance des frais.

Les crédits correspondant seront imputés sur le programme urbanisme et doivent être sollicités auprès de la DGALN (cf. circulaire DGALN du 21 avril 2010).

Les crédits ainsi dégagés permettent de financer les divers frais engendrés par l'exécution d'office : déménagement, frais d'intervention de l'entreprise de démolition, location de matériel, frais de main d'œuvre, honoraires d'huissier, etc.

Pour obtenir une délégation de crédits auprès du ministre chargé de l'urbanisme (DGALN), l'autorité administrative doit fournir un dossier comprenant tous les éléments qu'il est possible de réunir :

- un rapport sur la nature, la gravité et les circonstances de l'infraction précisant d'une part, les enjeux d'aménagement et d'environnement mis en cause, et d'autre part, la situation familiale et professionnelle du contrevenant et, notamment, ses conditions de solvabilité, les conditions d'occupation du local litigieux, etc. ;
- l'évaluation des dépenses entraînées par l'exécution d'office accompagnée, le cas échéant, des devis estimatifs des entreprises contactées ;
- les pièces de procédure : procès-verbal de constat d'infraction, décisions de justice, titre de recouvrement de l'astreinte, mise en demeure, etc.

Si la commune décide d'entreprendre elle-même l'exécution d'office, le conseil municipal doit voter les crédits nécessaires au vu d'un dossier dont le contenu est similaire à celui transmis par le préfet au ministre chargé de l'urbanisme.

Il appartient à la collectivité publique qui a financé les travaux de procéder au recouvrement des frais avancés par elle.

Quand l'avance de frais a été faite par l'État, il appartient à ce dernier de procéder au recouvrement des sommes en cause au vu du titre exécutoire si le débiteur ne fait pas opposition auprès du juge. Le rejet du recours par le juge rend alors possible le recouvrement de la créance. Si nécessaire, la collectivité publique procède au recouvrement forcé.

3. LES SANCTIONS AUTRES QUE JUDICIAIRES

3.1. Les sanctions fiscales

La fiscalité de l'urbanisme repose principalement sur la taxe d'aménagement.

En application de l'ordonnance n° 2022-883 du 14 juin 2022 précitée, la gestion de la taxe d'aménagement et de la composante logement de la redevance d'archéologie préventive est confiée à la Direction Générale des Finances Publiques (DGFIP), qui n'en assure que le recouvrement.

Le décret n° 2022-1102 du 1^{er} août 2022 a établi l'application de ce transfert à la DGFIP à compter du 1^{er} septembre 2022 et le décret n° 2022-1188 du 26 août 2022 a déterminé les modalités déclaratives des éléments nécessaires au calcul et à la liquidation de la taxe d'aménagement et de la redevance d'archéologie préventive ainsi que des acomptes de la taxe d'aménagement.

Ce transfert de compétence s'applique aux demandes d'autorisation d'urbanisme déposées à compter du 1^{er} septembre 2022 et aux procès-verbaux établis après cette date qui constatent l'achèvement des constructions ou d'aménagements sans autorisation ou en infractions aux obligations résultant d'une autorisation de construire ou d'aménager dont la demande a été déposée après cette même date.

Ainsi, les nouvelles dispositions régissant ces taxes d'urbanisme ne relèvent plus du code de l'urbanisme en étant à présent regroupées au sein du code général des impôts (CGI) et du livre des procédures fiscales (LPF).

Lorsque la réalisation de travaux en infraction aux dispositions du code de l'urbanisme est constatée, il convient de procéder, d'une part, à la liquidation des taxes d'urbanisme dont ils sont normalement passibles et, d'autre part, à la liquidation des pénalités fiscales encourues. Ces pénalités sont prévues par l'ancien article L. 331-23 du code de l'urbanisme pour la taxe d'aménagement (voir les articles 1635 quater Q et 1728 du code général des impôts).

Les liquidations doivent être effectuées de façon systématique.

La Cour de cassation a jugé que le fait d'engager des poursuites pénales contre un contrevenant, par ailleurs sanctionné par des amendes fiscales, ne constitue pas une violation de la règle *non bis in idem* posée par l'article 4 du protocole additionnel n° 7 de la Convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales qui interdit le cumul de sanctions pour les mêmes faits (Cass. Crim., 20 juin 1996, n° 94-85796, publié au bulletin; 89-260 DC du 28 juillet 1989 ; 97-395 DC du 30 décembre 1997).

3.1.1. Le caractère systématique de la liquidation

Il est fait observer que l'absence de liquidation des taxes d'urbanisme à l'égard des constructions non autorisées constitue un dysfonctionnement particulièrement dommageable au regard du principe de l'égalité devant l'impôt. Il ne serait pas acceptable, et serait contraire au droit applicable en la matière, que seules les constructions régulièrement autorisées soient assujetties aux taxes d'urbanisme.

3.1.2. La procédure de liquidation des taxes et amendes fiscales exigibles des constructions réalisées en infraction

- **Le fait générateur des taxes et amendes fiscales**

En vertu des dispositions de l'ancien article L. 331-6 du code de l'urbanisme, en cas de constructions ou d'aménagements sans autorisation ou en infraction aux obligations résultant de l'autorisation de construire ou d'aménager, le fait générateur de la taxe est la date du procès-verbal constatant l'achèvement des constructions ou des aménagements en cause.

En vertu de l'article 1635 quater F-I-4° du code général des impôts, le fait générateur de la taxe est en cas de constructions ou d'aménagements sans autorisation ou en infraction aux obligations résultant de l'autorisation de construire ou d'aménager, la date du procès-verbal constatant l'achèvement ou, à défaut d'un tel procès-verbal, la date d'achèvement des constructions ou des aménagements en cause.

Conformément à la jurisprudence dégagée par le Conseil d'Etat dans la décision « Rubin » (23 juin 1986, n° 60250, publié au recueil Lebon), le fait générateur des taxes d'urbanisme exigibles des travaux de construction, reconstruction ou agrandissement de bâtiments non autorisés est constitué par l'achèvement des travaux (Confirmation par CE, 30 juillet 2003, n° 237319, mentionné aux tables du recueil Lebon).

Ainsi, lorsque la réalisation d'une construction non autorisée est constatée, il convient de réunir tous les éléments d'information susceptibles de permettre la détermination de la date de son achèvement. A titre pratique, il y a lieu de prendre pour date d'achèvement celle à laquelle une construction peut être effectivement utilisée pour l'usage auquel elle est destinée alors même que certains travaux seraient encore à exécuter (par exemple, absence de ravalement, de peintures, etc.).

- **L'exigibilité des taxes d'urbanisme et amendes fiscales : la nécessité d'un procès-verbal**

Le procès-verbal constatant la réalisation de travaux taxables est une modalité d'exigibilité des taxes d'urbanisme.

Le procès-verbal est établi dans les conditions prévues à l'article L. 480-1 du code de l'urbanisme. Il peut donc être dressé par le maire, la gendarmerie, la police ou par les agents assermentés et commissionnés du service de l'Etat chargé de la police de l'urbanisme. Le service contentieux doit informer le service chargé de la liquidation des procès-verbaux dressés pour lui permettre de liquider les taxes et amendes.

Les procès-verbaux doivent donc être systématiquement établis pour asseoir légalement les taxes et les amendes exigibles.

Pour être exploitables, les procès-verbaux doivent mentionner tous les éléments permettant de constater la surface taxable réalisée et d'en apprécier l'importance et la destination (dimensions de la construction, nombre de niveaux, usages présumés etc.). D'ailleurs pour les suites fiscales des travaux réalisés en infraction, il est important d'être précis sur les faits reprochés (règle méconnue, état des travaux, auteur des travaux etc.) et les décisions de justice rendues éventuellement sur ces faits.

- **La procédure contradictoire**

L'ancien article L. 331-22 du code de l'urbanisme dispose que lorsqu'une demande d'autorisation de construire a été déposée la procédure de rectification contradictoire prévue par l'article L. 55 du livre des procédures fiscales est mise en œuvre alors que si aucune déclaration n'a été déposée, les éléments servant au calcul de la taxe et des sanctions applicable sont portés à la connaissance du redevable 30 jours au moins avant la mise en recouvrement (Jurisprudence rendue sous les textes antérieurs : CE, *Rado*, 7 janvier 2000, n° 189992, mentionné aux tables du recueil Lebon, conclusions Bachelier ; CAA Paris, 17 juin 1999, *Melt c/ Sulzer*, n° 97PA00684, mentionné aux tables du recueil Lebon).

En pratique, il conviendra de notifier, par lettre avec accusé de réception, au contribuable les mesures que l'administration envisage de prendre. Cette lettre doit être motivée sur la base des faits tels qu'ils ont été constatés sur le procès-verbal d'infraction. L'intéressé dispose d'un délai de 30 jours pour faire connaître son acceptation ou ses observations (art. R. 57-1). L'administration lui fait ensuite connaître sa décision. L'intéressé dispose d'un nouveau délai de 30 jours pour présenter, le cas échéant, sa demande de saisine de la commission départementale de conciliation (art. R. 59-1).

- **La prescription de l'assiette**

Pour la taxe d'aménagement, l'ancien article L. 331-21 du code de l'urbanisme (voir l'article L. 175 A du Livre des procédures fiscales) prévoit qu'en cas de construction ou d'aménagement sans autorisation ou en infraction aux obligations résultant d'une autorisation de construire, le droit de reprise s'exerce jusqu'au 31 décembre de la sixième année qui suit celle de l'achèvement des constructions ou aménagements.

Ainsi pour l'assiette des taxes et amendes, les procès-verbaux peuvent être établis dans le délai de six ans alors que la prescription de l'action publique pour infraction à la législation du permis de construire serait acquise.

- **La prescription du recouvrement des taxes**

En application de l'ancien article L. 331-29 du code de l'urbanisme, le délai de prescription de l'action en recouvrement est fixé à 5 ans à compter de l'émission du titre de perception.

- **Les barèmes et taux applicables**

En application de l'ancien article L. 331-20 du code de l'urbanisme dispose que la taxe d'aménagement est liquidée selon la valeur et les taux en vigueur à la date du procès-verbal d'infraction.

L'article 1635 quater F-II du code général des impôts dispose que la taxe d'aménagement est liquidée selon la valeur et les taux en vigueur en vigueur à la date du fait générateur défini au I de ce même article.

- **La détermination du montant des amendes**

En cas d'infraction, l'ancien article L. 331-23 prévoit que la taxe est assorti d'une pénalité de 80% de son montant (voir les articles 1635 quater Q et 1728 du code général des impôts). Elles sont liquidées par la D.D.T./M. simultanément à la liquidation des taxes normalement exigibles.

- **Les remises gracieuses**

L'ancien article L. 331-28 du code de l'urbanisme précise que le comptable public chargé du recouvrement de la taxe et de la pénalité peut faire droit à une demande de remise gracieuse partielle ou totale après avis de l'administration chargée de l'urbanisme et consultation de la collectivité territoriale ou de l'EPCI bénéficiaire.

3.2. La mesure de police de l'urbanisme de l'article L. 111-12 du CU

3.2.1. La nature juridique

Introduite par la loi du 31 décembre 1976 portant réforme de l'urbanisme, cette disposition fonde le refus de raccordement définitif aux réseaux d'électricité, d'eau, de gaz ou de téléphone des constructions édifiées ou transformées en violation des articles L. 111-2, L. 421-1 et L. 510-1 du code de l'urbanisme, nonobstant toutes clauses contraires des cahiers des charges des gestionnaires de services publics.

Le Conseil d'Etat a précisé que l'interdiction de raccordement aux réseaux s'analyse comme une mesure de police spéciale de l'urbanisme destinée à assurer le respect des règles d'utilisation du sol et n'a pas le caractère d'une sanction (CE, 23 juillet 1993, *Schafer*, n° 125331, publié au recueil Lebon ; CE, 7 octobre 1998, *L'hermite*, n° 140759, publié au recueil Lebon).

De ce fait, l'interdiction s'applique aux situations en cours et, par suite, aux bâtiments édifiés avant l'entrée en vigueur de la loi dès lors que lesdites autorisations étaient requises.

La Haute juridiction a considéré récemment que la mesure de police administrative prévue par l'article L. 111-12 du code de l'urbanisme a le caractère d'**une ingérence d'une autorité publique dans le droit au respect de la vie privée et familiale**, garanti par les stipulations de l'article 8 de la CESDH. Avant d'y recourir, l'administration doit s'assurer, compte tenu de l'ensemble des données de l'es-pèce, que l'ingérence qui découle du refus de raccordement est proportionnée au but légitime poursuivi : le respect des règles d'urbanisme et de sécurité ainsi que la protection de l'environnement (CE, 15 décembre 2010, n° 323250, mentionnée aux tables du recueil Lebon).

Cette mesure est indépendante des dispositions pénales de l'urbanisme. D'ailleurs, la rédaction de l'article L. 111-12 ne subordonne pas l'application de la mesure à la constatation d'une infraction par la juridiction répressive.

L'interdiction de raccordement peut donc être demandée par l'autorité administrative alors que l'infraction est prescrite ou n'a pas fait l'objet de poursuites devant la juridiction pénale à raison d'un classement sans suite (CE, 7 octobre 1998, *L'hermite*, n° 140759, publié au recueil Lebon).

Le fait que l'autorité administrative n'ait pas sollicité du juge pénal la démolition de la construction n'entache pas d'illégalité la décision de refus de raccordement prise sur le fondement de l'article L. 111-12 (TA Marseille, 4 février 1994, *Epoux Betton c/ cne de Loriol du Comtet et préfet du Vaucluse*, 91-2814).

3.2.2. Le champ d'application

La mesure vise les constructions irrégulièrement édifiées (CE, 23 juillet 1993, *Schafer*, n° 125331, publié au recueil précité, relatif au refus du raccordement au réseau d'eau d'habitations légères implantées en zone ND du POS), ou irrégulièrement transformées.

En revanche, est dépourvue de base légale la délibération du conseil municipal interdisant le raccordement au réseau d'eau de tous les terrains nus inconstructibles de la commune (CE, 27 juin 1994, *Charpentier*, n° 85436, publié au recueil Lebon).

3.2.3. La mise en œuvre

L'article L. 111-12 CU vise les raccordements définitifs mais pas les demandes de raccordement provisoire des chantiers.

Il appartient à l'autorité administrative chargée de délivrer le permis de construire ou autres autorisations d'occuper le sol d'être vigilante et d'informer les gestionnaires de réseaux d'une construction édifée ou transformée irrégulièrement afin d'empêcher la réalisation des raccordements.

Pour ce faire, le préfet (service local chargé de la police de l'urbanisme) avise les gestionnaires de réseaux des constructions en infraction pour lesquelles ils doivent refuser le raccordement. Cette information suivra l'établissement du procès-verbal d'infraction. Copie de la lettre d'information devra être adressée au constructeur et au maire.

Il appartiendra ensuite à l'usager qui conteste le refus de raccordement ainsi opposé par le concessionnaire du réseau de saisir le juge civil compétent pour connaître des litiges entre les usagers et les gestionnaires des réseaux.

Le juge civil, saisi par les propriétaires concernés, reconnaît que le refus de raccordement opposé dans ces conditions est fondé (TGI Aix-en-Provence, 5 février 1987, *Sté immobilière A7 c/ EDF*, CJEG octobre 1987, p. 928 ; TGI de Grenoble (référé), *M. Candia c/ EDF*, CJEG juillet/août 1987, p. 260 ; TGI Meaux, 2/10/1996, *M. Krasmiqi c/ EDF*, CJEG septembre 1997).

La cour d'appel de Versailles a également reconnu la légalité d'une décision de refus de raccordement provisoire aux réseaux d'électricité et de gaz d'une construction irrégulière qui avait fait l'objet d'un arrêté interruptif de travaux alors que l'article L. 111-12 vise les raccordements définitifs (CA Versailles, 20 février 1989, *SCI La Tour, Gaz*. Pal. 1er juin 1990, somm. p. 99).

L'article L. 111-12 autorise-t-il l'autorité administrative à demander à un gestionnaire de réseau d'interrompre le raccordement définitif d'une construction dont le permis de construire est par la suite annulé ou lorsque la démolition de cette construction a été ordonnée par le juge pénal ?

La juridiction administrative a eu à connaître d'un litige où ces deux situations étaient réunies. En l'espèce, le permis de construire avait été annulé alors que les travaux étaient achevés. Par la suite, le bâtiment, partiellement détruit par un attentat, avait été reconstruit sans permis de construire. La juridiction pénale avait ordonné la démolition.

La cour administrative d'appel de Lyon a jugé que l'administration ne tient pas de l'article L. 111-12 le pouvoir d'enjoindre à un gestionnaire de réseaux d'interrompre le raccordement d'une construction régulièrement autorisée dont le permis était par la suite annulé et ce, même si la démolition de la construction était par ailleurs ordonnée par le juge pénal (CAA Lyon, 18 février 1997, *SCI Paese di Mare*, n° 94LY00243, mentionné aux tables du recueil Lebon).

Pour le commissaire du gouvernement, la dépose des réseaux participe de la mesure de démolition. Une telle demande pouvant s'analyser donc comme un détournement de procédure.

En l'état de cette jurisprudence, et compte tenu de la rédaction de l'article L. 111-12 du code de l'urbanisme, l'administration n'a le pouvoir que de s'opposer aux demandes de raccordement définitif des constructions irrégulièrement édifiées ou transformées. C'est pourquoi il lui appartient d'être vigilante et d'informer les concessionnaires de réseaux dès qu'elle a connaissance d'une construction en infraction.

ANNEXES

Annexes I – Les Actions Pré-judiciaires

Annexe I.A. Procès-verbal d'infraction(s) au code de l'urbanisme

Vu les articles 28 et 431 du code de procédure pénale;

Vu les articles L. 480-1 et R. 480-3 du code de l'urbanisme;

Nous soussigné(e)(s), (*nom, prénom, qualité du ou des agents ayant prolescédé personnellement à la constatation des infractions*),

En fonction à (...)

Ayant prêté serment (*indication du tribunal de prestation de serment – mention facultative*) et porteur de ma commission (*numéro de la commission – mention facultative*),

Certifions avoir procédé personnellement aux opérations et constatations suivantes:

Le (*date et heure*),

En tournée d'inspection,

OU

A la requête de (*à renseigner lorsque le service est saisi par le maire, le procureur de la République ou le préfet*),

Accompagné de (*dans l'hypothèse où d'autres agents participent aux opérations de constatation, indiquer leurs noms, prénoms et qualité, ainsi que leur service d'appartenance*),

En présence (*du ou des auteurs des faits*), se déclarant être (*nom, prénom, état civil, domicile, profession ou qualité*),

OU

En l'absence (*du ou des auteurs des faits*),

Nous sommes présenté(e)(s) sur l'unité foncière cadastrée section (...) n° (...) sise (*adresse et description précise du ou des lieux du constat d'infraction*) sur le territoire de la commune de (...) et en zone (...),

NB: 1) Si la commune n'est pas dotée d'un document d'urbanisme, indiquer la localisation des travaux en cause par rapport aux parties urbanisées de la commune au moment du constat.

2) Préciser les éventuelles servitudes applicables à la zone (PPRN, champ de visibilité d'un monument historique, ZPPAUP-AVAP, loi littoral, etc.)

Et avons constaté (*préciser selon quel procédé et de quel endroit les constatations ont été opérées – exemples: de l'intérieur des constructions, de la voie publique notamment en cas de refus d'accès, etc. - Exemple pour ce dernier cas: depuis l'extérieur, m'étant vu opposer un refus d'accès à la propriété par (nom, prénom, qualité), à qui j'ai indiqué que cette attitude constitue un obstacle au droit de visite, infraction prévue et réprimée par l'article L. 480-12 du code de l'urbanisme*),

NB: si la constatation est effectuée à l'intérieur d'une propriété privée, recueillir impérativement l'accord manuscrit de l'occupant.

Les faits suivants: (*mentionner les éléments constitutifs des infractions pénales comportant les données chiffrées disponibles ou les côtes nécessaires; mentionner les numéros d'immatriculation en présence de véhicules liés à l'infraction*).

NB: 1) La longueur des développements portés ici peut varier de quelques lignes à plusieurs pages si nécessaire. Des renvois à des annexes au procès-verbal, émargées par l'agent, sont toujours possible voire souhaitables.

2) En cas d'obstacle à l'exercice des fonctions, faire établir un procès-verbal distinct par un O.P.J., l'infraction prévue à l'article L. 480-12 n'étant pas de la compétence de l'agent assermenté.

Mentionnons que sur place, nous avons rencontré Mme/M. (*nom, prénom et qualité*), qui nous a/ont spontanément déclaré (...).

Mentionnons que l'audition de Mme/M. (*nom, prénom et qualité*) pourrait s'avérer utile dans le cadre d'une enquête complémentaire (*pour telle raison*).

Mentionnons qu'à l'issue de la visite, nous nous sommes transportés à la mairie de (...) et avons constaté/vérifié/appris que l'unité foncière est cadastrée (...); que le document d'urbanisme applicable au terrain prévoit (...) **OU** est en cours de révision; qu'une procédure de régularisation est en cours; etc.

Les faits rapportés ci-dessus constituent les infractions au code de l'urbanisme suivantes: (*exemple:*

- *Exécution de travaux non autorisés par un permis de construire; délit prévu par les articles L. 421-1, L. 480-4 al.1 et 2, R. 421-12, R. 421-14, R. 421-18 et réprimé par les articles L. 480-4-1, L. 480-5 et L. 480-7 du code de l'urbanisme;*
- *En cas d'infraction à un document d'urbanisme, viser les articles du règlement de celui-ci ou toute disposition pertinente;*
- *Coupes ou abattage d'arbres non autorisés dans un bois, une forêt ou un parc situé sur le territoire d'une commune où l'établissement d'un plan local d'urbanisme (ou d'un POS) a été prescrit, délit prévu par les articles L. 610-1 al.2 b) et L. 130-1 al.5, R. 130-1, R. 130-2, R. 130-3 et réprimé par les articles L. 480-4-1°, L. 480-5 et L. 480-7 du même code;*

- *Contravention d'entrave à la visite par l'homme de l'art d'un immeuble en secteur sauvegardé ou dans un périmètre de restauration immobilière, prévue et réprimée par les articles L. 313-10, R. 313-37, R. 313-33 du code susvisé,*

NB: 1) Il est particulièrement conseillé de mentionner l'intégralité des codes NATINF concernés afin de faciliter les échanges avec les parquets. Le parquet conserve cependant la faculté de choisir une autre qualification juridique qui lui paraîtrait plus adaptée au cas d'espèce. Les codes NATINF sont répertoriés à l'adresse suivante: <http://natinf.justice.ader.gouv.fr>

2) Il est souhaitable, dans toute la mesure du possible, de citer les infractions dans un ordre décroissant de leur importance, ou du moins par famille d'infractions: règles de fond, règles de forme.

Clôture:

En foi de quoi avons rédigé le présent procès-verbal en (...) exemplaires, accompagné de (n) annexes (*n=nombre de planches photographiques + nombre de plans + nombre de copies du document d'urbanisme + nombre de documents du cadastre + etc.*) pour être transmis à Monsieur le procureur de la République près le tribunal judiciaire de (*juridiction territorialement compétente, avec l'adresse complète*).

Nos constatations prennent fin à (*lieu*) le (*date*) à (*heure*)

Fait à (*lieu*) le (*date*) à (*heure*)

Clos le (*date*) à (*heure*)

(*Signature(s) de(s) agent(s)*)

NB: 1) La signature de l'agent assermenté constitue une formalité substantielle du procès verbal.

2) Le procès verbal, étant un acte de procédure pénal, il ne peut être diffusé. Seule sa communication au parquet, à la DDT et au maire est autorisée.

3) *Il est possible de joindre des planches photographiques si cela s'avère utile.*

Annexe I.B. Synthèse/Transmission PV de la DDT au Procureur

Direction départementale des territoires (et de la mer)

Mission Transversale
Pôle contentieux pénal

(Lieu), le (date)

Dossier suivi par : (nom, prénom, tél., mail)

Le directeur départemental
des territoires (et de la mer)

à

Monsieur le Procureur de la République
Près le Tribunal judiciaire
de (...)

(Objet: Affaire (...))

Infraction au code de l'urbanisme sur le territoire de la commune de (...)

Saisine du Parquet (observations prévues par l'article L. 480-1 du code de l'urbanisme)

Réf.: dossier n° (...)

PJ: dossier constitué en double exemplaire

PÉRIODE DE L'INFRACTION ET CONSTAT EFFECTUE
Procès-verbal dressé le (...) <u>Faits constatés:</u> Non-respect de deux permis de construire et la construction d'une piscine hors sol sans autorisation d'urbanisme.
ADRESSE DU LIEU DE L'INFRACTION Références cadastrales du terrain
Commune de: Adresse: Section:
NOM DE L'AUTEUR DE L'INFRACTION ET ADRESSE (si différente du lieu de l'infraction)
Mme/M.: Adresse :
NOM ET ADRESSE DU PROPRIÉTAIRE DU TERRAIN (s'il n'est pas l'auteur de l'infraction)
Mme/M.:

Adresse :
RÉGLEMENTATION D'URBANISME APPLICABLE AU TERRAIN
PROCÈS-VERBAL DRESSE À LA SUITE DE L'INTERVENTION DE
NATURE DE L'INFRACTION Codes NATINF
Code NATINF: Infraction prévue par: Infraction réprime par: Code NATINF: Infraction prévue par: Infraction réprime par:

AUTORISATION(S) D'URBANISME ACCORDÉE(S)
: N° (...) Date (...)
par obtention d'une autorisation administrative :
<u>Motifs:</u>

CONCLUSIONS

Je vous informe de la régularisation/ de la non régularisation de la situation de Mme/M. (...).

Annexe I.C. Courrier de procédure contradictoire avant édicition d'un AIT

Recommandé avec avis de réception

Le (...), à (...)

(*nom de la personne physique et/ou de la personne morale bénéficiaire des travaux au sens des articles L.480-4 et L.480-4-2 et son adresse*)

(*nom et prénom, téléphone, fax., courriel, référence*).

Affaire suivie par (*nom et prénom, téléphone, fax., courriel, référence*).

Objet: courrier de procédure contradictoire avant l'édiction d'un arrêté interruptif de travaux

Madame, Monsieur,

En application de l'article L. 480-1 du code de l'urbanisme, j'ai personnellement/un agent commissionné et assermenté de (*dénomination administrative du service auprès duquel l'agent verbalisateur est rattaché*) a constaté par procès-verbal du (*date de l'établissement du procès-verbal d'infraction*), la commission d'une infraction aux dispositions du code précité **et/ou** au règlement du plan local d'urbanisme, sur l'unité foncière cadastrée section (...) n° (...) sise (*adresse complète*) sur le territoire de la commune de (...). Ledit procès-verbal a été, en application de l'alinéa 4 de l'article L. 480-1 du code de l'urbanisme, transmis au procureur de la République près le tribunal judiciaire de (*citer la juridiction compétente, avec l'adresse complète*).

Les travaux litigieux constatés sont susceptibles de poursuites pénales à votre encontre, ainsi qu'à l'encontre des personnes ayant concouru à la commission des faits délictueux.

J'envisage de prendre à votre encontre un arrêté interruptif de travaux, conformément aux dispositions de l'article L. 480-2 al. 3.

Conformément aux dispositions de l'article L. 122-1 du CRPA, cet arrêté ne pourra être pris qu'après la mise en œuvre d'une procédure contradictoire.

Aussi, en votre qualité de bénéficiaire des travaux incriminés, je vous invite à présenter vos éventuelles observations orales ou écrites notamment par télécopie au numéro suivant (...) ou par courrier électronique à l'adresse suivante (...), dans le délai de (...), à compter de la réception de la présente.

Vous pouvez vous faire assister par un conseil ou représenter par un mandataire de votre choix.

Je vous prie d'agréer, Madame, Monsieur, l'expression de ma considération distinguée.

(*nom, prénom, qualité et signature de l'autorité compétente*)

Annexe I.D. Arrêté interruptif de travaux non obligatoire (modèle maire)

À envoyer en recommandé avec demande d'accusé de réception afin notamment de pouvoir calculer de délai prévu à la procédure

ARRÊTÉ INTERRUPTIF DE TRAVAUX PRONONCE PAR LE MAIRE AU NOM DE L'ÉTAT

Le maire de (...),

Vu les articles L. 480-2 et (*indication des articles correspondant aux infractions*) du code de l'urbanisme;

Vu le code général des collectivités territoriales;

Vu le procès-verbal en date du (...), dressé par (...);

Vu la lettre en date du (...) invitant le bénéficiaire des travaux, visé à l'article 1^{er} du présent arrêté, de produire ses observations dans un délai de (...);

Vu l'absence de réponse dudit bénéficiaire des travaux;

OU

Vu les observations fournies par ledit bénéficiaire des travaux, le (*date à laquelle il a fourni ses observations*);

Considérant que les travaux litigieux, qui consistent à avoir (*retranscrire les circonstances de fait*), sont réalisés en violation des articles (*indication des articles correspond aux infractions constatées*), et sont de nature à (*considérant argumentaire : pour exemple : « à favoriser le mitage dans la zone » pour une construction non compatible avec celles autorisées en zone NC OU « à porter une atteinte grave à la libre circulation des personnes » pour obstacle au droit de passage sur une servitude de passage des piétons le long du littoral OU « à porter une atteinte grave et irréversible à l'environnement » pour coupe ou abattage d'arbres en EBC, etc.*).

ARRETE

Article 1: (*nom de la personne physique et/ou de la personne morale bénéficiaire des travaux au sens des articles L. 480-4 et L. 480-4-2*), demeurant (*adresse précise de la personne physique et/ou de la personne morale bénéficiaire des travaux au sens des articles L. 480-4 et L. 480-4-2*), bénéficiaire des travaux réalisés en infraction sur l'unité foncière cadastrée section (...) n° (...) située à (*même adresse ou la préciser si elle est différente*), est mis en demeure d'interrompre immédiatement ceux-ci.

Article 2: Le présent arrêté sera notifié par lettre recommandée avec demande d'avis de réception ou contre décharge au bénéficiaire des travaux susvisé, ainsi qu'à toute personne responsable au sens de l'article L. 480-4-2 du code de l'urbanisme.

Article 3: Copie en sera transmise sans délai au préfet du département ainsi qu'au procureur de la République près le tribunal judiciaire de (*juridiction territorialement compétente*).

Article 4: Toutes autorités de police et de gendarmerie sont chargées de l'exécution du présent arrêté

Avertissement: Le non-respect de la mise en demeure prévue à l'article 1^{er} du présent arrêté sera constitutif d'une nouvelle infraction, prévue et réprimée par l'article L. 480-3 du code de l'urbanisme, sans préjudice des mesures de coercition qui pourront être prises en application de l'article L. 480-2 alinéa 7 du même code, en procédant notamment à la saisie des matériaux approvisionnés ou du matériel de chantier et, s'il y a lieu, à l'apposition des scellés.

Fait le (*date à laquelle l'arrêté interruptif de travaux est adopté*), à (*lieu où il est adopté*)
(*nom, prénom, qualité et signature de l'autorité compétente*)

Informations importantes

Délais et voies de recours: Dans le délai de deux mois à compter de la date de sa notification, les destinataires du présent arrêté peuvent présenter un recours administratif auprès de l'autorité signataire ou de l'autorité hiérarchique ou saisir le tribunal administratif de (*juridiction territorialement compétente et son adresse complète*) d'un recours contentieux, conformément aux dispositions de l'article R. 421-1 du code de justice administrative.

NB: Il est conseillé d'envoyer une copie de l'AIT à titre informatif à l'entrepreneur chargé des travaux.

Annexe I.E. Arrêté interruptif de travaux obligatoire (art. L. 480-2 alinéa 10 CU) (modèle maire)

À envoyer en recommandé avec demande d'accusé de réception afin notamment de pouvoir calculer de délai prévu à la procédure

ARRÊTÉ INTERRUPTIF DE TRAVAUX PRONONCE PAR LE MAIRE AU NOM DE L'ÉTAT

Le maire de (...),

Vu le code général des collectivités territoriales;

Vu le code de l'urbanisme, notamment son article L. 480-2;

Vu le procès-verbal en date du (jj/mm/aaaa) dressé par Mme/M. (*nom et prénom*), agent verbalisateur habilité conformément à l'article L. 480-1 du code d'urbanisme;

[**Vu** la décision de la juridiction administrative (*références et date de la décision du tribunal administratif*) suspendant le permis de construire ou le permis d'aménager]

Vu la lettre en date du (jj/mm/aaaa) invitant Mme/M. (...) à présenter ses observations en application de l'article L. 122-1 du code des relations entre le public et l'administration (**en l'absence de compétence liée**).

Vu l'absence de réponse dudit bénéficiaire des travaux;

OU

Vu les observations de Mme/M. (...) en date du (jj/mm/aaaa);

Considérant que Mme/M. (...) a entrepris des travaux:

- de constructions sans permis de construire sur un terrain sis (*adresse*);

OU

- d'aménagement sans permis d'aménager sur un terrain sis (*adresse*);

OU

- de constructions ou d'aménagement sur un terrain sis (*adresse*) poursuivis malgré une décision de la juridiction administrative suspendant le permis de construire ou le permis d'aménager.

Considérant que ces travaux ont été entrepris sans autorisation ou malgré une décision de la juridiction administrative suspendant le permis de construire ou le permis d'aménager;

Considérant que dans ce cas l'interruption des travaux est obligatoire en application de l'article L. 480-2 alinéa 10 du code de l'urbanisme;

ARRÊTE

Article 1: Mme/M. (...) est mis en demeure de cesser immédiatement les travaux entrepris à (*adresse*).

Article 2: Le présent arrêté sera notifié à Mme/M. (...) par lettre recommandée avec accusé de réception.

Article 4: Copie de cet arrêté sera transmise à monsieur le Préfet du (*service juridique Direction Départementale des Territoires*) et à monsieur le Procureur de la République près le tribunal judiciaire de (...).

Avertissement : Le non-respect de la mise en demeure prévue à l'article 1er du présent arrêté sera constitutif d'une nouvelle infraction, prévue et réprimée par l'article L. 480-3 du code de l'urbanisme (amende de 75 000 € et peine de trois mois d'emprisonnement), sans préjudice des mesures de coercition qui pourront être prises en application de l'article L. 480-2 alinéa 7 du même code, en procédant notamment à la saisie des matériaux approvisionnés ou du matériel de chantier et, s'il y a lieu, à l'apposition des scellés.

Fait le (*date à laquelle l'arrêté interruptif de travaux est adopté*), à (*lieu où il est adopté*)
(*nom, prénom, qualité et signature de l'autorité compétente*)

Informations importantes

Délais et voies de recours: Dans le délai de deux mois à compter de la date de sa notification, les destinataires du présent arrêté peuvent présenter un recours administratif auprès de l'autorité signataire ou de l'autorité hiérarchique ou saisir le tribunal administratif de (*juridiction territorialement compétente et son adresse complète*) d'un recours contentieux, conformément aux dispositions de l'article R. 421-1 du code de justice administrative.

NB: Il est conseillé d'envoyer une copie de l'AIT à titre informatif à l'entrepreneur chargé des travaux.

Annexe I.F. Arrêté interruptif de travaux (modèle préfet)

À envoyer en recommandé avec demande d'accusé de réception afin notamment de pouvoir calculer de délai prévu à la procédure

ARRETE INTERRUPTIF DE TRAVAUX PRONONCE PAR LE PREFET DU DEPARTEMENT DE (...)

Vu les articles L. 480-2 et (*indication des articles correspondant aux infractions*) du code de l'urbanisme;

Vu le code général des collectivités territoriales;

Vu le procès-verbal en date du (*jj/mm/aaaa*) dressé par Mme/M. (*nom et prénom*), agent verbalisateur habilité conformément à l'article L. 480-1 du code d'urbanisme;

Vu la mise en demeure d'ordonner l'interruption des travaux dans un délai de vingt-quatre heures, en date du (*jj/mm/aaaa*), adressée au maire de la commune de (...), et restée sans effet,

Vu la lettre en date du (*jj/mm/aaaa*) invitant le bénéficiaire des travaux, Mme/M. (...), visé à l'article 1^{er} du présent arrêté, de produire ses observations dans un délai de (*déla*);

Vu l'absence de réponse dudit bénéficiaire des travaux;

OU

Vu les observations de Mme/M. (...) en date du (*jj/mm/aaaa*);

Considérant que les travaux litigieux, qui consistent à avoir (*retranscrire les circonstances de fait tirées du PV de constatation d'infraction*), sont réalisés en violation des articles (*indication des articles correspondant aux infractions*), et sont de nature à (*considérant argumentaire : pour exemple : « à favoriser le mitage dans la zone » pour une construction non compatible avec celles autorisées en zone NC OU « à porter une atteinte grave à la libre circulation des personnes » pour obstacle au droit de passage sur une servitude de passage des piétons le long du littoral OU « à porter une atteinte grave et irréversible à l'environnement » pour coupe ou abattage d'arbres en EBC, etc.*).

ARRETE

Article 1: (*nom de la personne physique et/ou de la personne morale bénéficiaire des travaux au sens des articles L. 480-4 et L. 480-4-2*), demeurant (*adresse précise de la personne physique et/ou de la personne morale bénéficiaire des travaux au sens des articles L. 480-4 et L. 480-4-2*), bénéficiaire des travaux réalisés en infraction sur l'unité foncière cadastrée section (...) n° (...) sise (*même adresse ou la préciser si elle est différente*), est mis en demeure d'interrompre immédiatement ceux-ci.

Article 2: Le présent arrêté sera notifié par lettre recommandée avec demande d'avis de réception ou contre décharge au bénéficiaire des travaux susvisés, ainsi qu'à toute personne pénalement responsable au sens de l'article L.480-4-2 du code de l'urbanisme.

Article 3: Copie en sera transmise sans délai au maire de la commune de (...) ainsi qu'au procureur de la République près le tribunal judiciaire de (*juridiction territorialement compétente*).

Article 4: Toutes autorités de police et de gendarmerie sont chargées de l'exécution du présent arrêté.

Avertissement : Le non respect de la mise en demeure prévue à l'article 1^{er} du présent arrêté sera constitutif d'une nouvelle infraction, prévue et réprimée par l'article L. 480-3 du code de l'urbanisme, sans préjudice des mesures de coercition qui pourront être prises en application de l'article L. 480-2 alinéa 9 du même code et destinées à assurer l'interruption effective des travaux irrégulièrement poursuivis, en procédant notamment à la saisie des matériaux approvisionnés ou du matériel de chantier et, s'il y a lieu, à l'apposition des scellés.

Fait le (*date à laquelle l'arrêté interruptif de travaux est adopté*), à (*lieu où il est adopté*)
(*nom, prénom, qualité et signature de l'autorité compétente*)

Informations importantes

Délais et voies de recours : Dans le délai de deux mois à compter de la date de sa notification, les destinataires du présent arrêté peuvent présenter un recours administratif auprès de l'autorité signataire ou de l'autorité hiérarchique ou saisir le tribunal administratif de (*juridiction territorialement compétente et son adresse complète*) d'un recours contentieux, conformément aux dispositions de l'article R. 421-1 du code de justice administrative.

NB : Il est conseillé d'envoyer une copie de l'AIT à titre informatif à l'entrepreneur chargé des travaux.

Annexe I.G. Arrêté portant abrogation d'un arrêté interruptif de travaux

À envoyer en recommandé avec demande d'accusé de réception afin notamment de pouvoir calculer de délai prévu à la procédure

ARRETE PRONONCE PAR LE PREFET DU DEPARTEMENT DE (...) portant abrogation d'un arrêté interruptif de travaux

Vu l'article L. 480-2 du code de l'urbanisme;

Vu l'arrêté interruptif des travaux en date du (...), pris par le maire de la commune de (...);

Vu la mise en demeure notifiée au maire le (...), lui enjoignant d'abroger son arrêté, restée sans effet;

Considérant qu'il doit être mis fin à l'arrêté susvisé, à la suite de (*nature et date de l'acte ou de l'évènement qui a mis fin à la situation irrégulière, à savoir: décision de classement sans suite, de non-lieu, de relaxe, de régularisation administrative ou physique, etc.*).

ARRETE

Article 1er: L'arrêté susvisé, concernant l'interruption des travaux effectués (*n° de cadastre de la parcelle concernée et adresse des travaux comme précisé dans le PV et l'AIT*), pour le compte de (*nom de la personne physique et/ou de la personne morale bénéficiaire des travaux au sens des articles L. 480-4 et L. 480-4-2, comme précisé dans le P.V et l'AIT*) est abrogé à dater du (*date de l'acte ou de l'évènement qui a mis fin à la situation irrégulière*).

Article 2: Le présent arrêté sera notifié par lettre recommandée avec demande d'avis de réception au maire de la commune et au bénéficiaire des travaux.

Article 3: Copie en sera transmise à Monsieur le procureur de la République près (*juridiction pénale s'étant prononcée en dernier ressort sur le fond*).

Article 4: La charge de son exécution incombe, chacun en ce qui le concerne, à la préfecture et à la mairie de la commune.

Fait le (*date à laquelle l'arrêté portant abrogation d'un AIT est adopté*), à (*lieu où il est adopté*)
(*nom, prénom, qualité et signature de l'autorité compétente*)

Informations importantes

Délais et voies de recours: Dans le délai de deux mois à compter de la date de sa notification, les destinataires du présent arrêté peuvent présenter un recours administratif auprès de l'autorité signataire ou de l'autorité hiérarchique ou saisir le tribunal administratif de (*juridiction territorialement compétente et son adresse complète*) d'un recours contentieux, conformément aux dispositions de l'article R. 421-1 du code de justice administrative.

NB: Nécessité d'en tirer les conséquences pour les mesures de coercition qui ont pu être mises en œuvre.

Annexe I.H. Arrêté portant retrait d'un arrêté interruptif de travaux

À envoyer en recommandé avec demande d'accusé de réception afin notamment de pouvoir calculer de délai prévu à la procédure

ARRETE PRONONCE PAR LE PREFET DU DEPARTEMENT DE (...) portant retrait d'un arrêté interruptif de travaux

Vu l'article L. 480-2 du code de l'urbanisme;

Vu l'arrêté interruptif de travaux en date du (...) pris par le maire de la commune de (...);

Vu la mise en demeure notifiée au maire le (*date de la mise en demeure*), lui enjoignant de retirer son arrêté;

Considérant (*motiver le retrait pour illégalité, en droit et en fait, en reprenant les termes utilisés dans la mise en demeure*);

Considérant qu'il appartient au représentant de l'État, dans le cadre de son pouvoir hiérarchique, de se substituer au maire pour rapporter une décision illégale après mise en demeure adressée à ce dernier et restée sans effet.

ARRETE

Article 1: L'arrêté susvisé, relatif à l'interruption des travaux effectués (*n° de cadastre de la parcelle concernée et adresse des travaux comme précisé dans le PV et l'AIT*), pour le compte de (*nom de la personne physique et/ou de la personne morale bénéficiaire des travaux au sens des articles L. 480-4 et L. 480-4-2, comme précisé dans le PV et l'AIT*) est retiré.

Article 2: Le présent arrêté sera notifié par lettre recommandée avec demande d'avis de réception au maire de la commune et au bénéficiaire des travaux.

Article 3: Copie en sera transmise à Monsieur le procureur de la République près (*juridiction pénale s'étant prononcée en dernier ressort sur le fond*).

Article 4: La charge de son exécution incombe, chacun en ce qui le concerne, à la préfecture et à la mairie de la commune.

Fait le (...), à (...)

(*nom, prénom, qualité et signature de l'autorité compétente*)

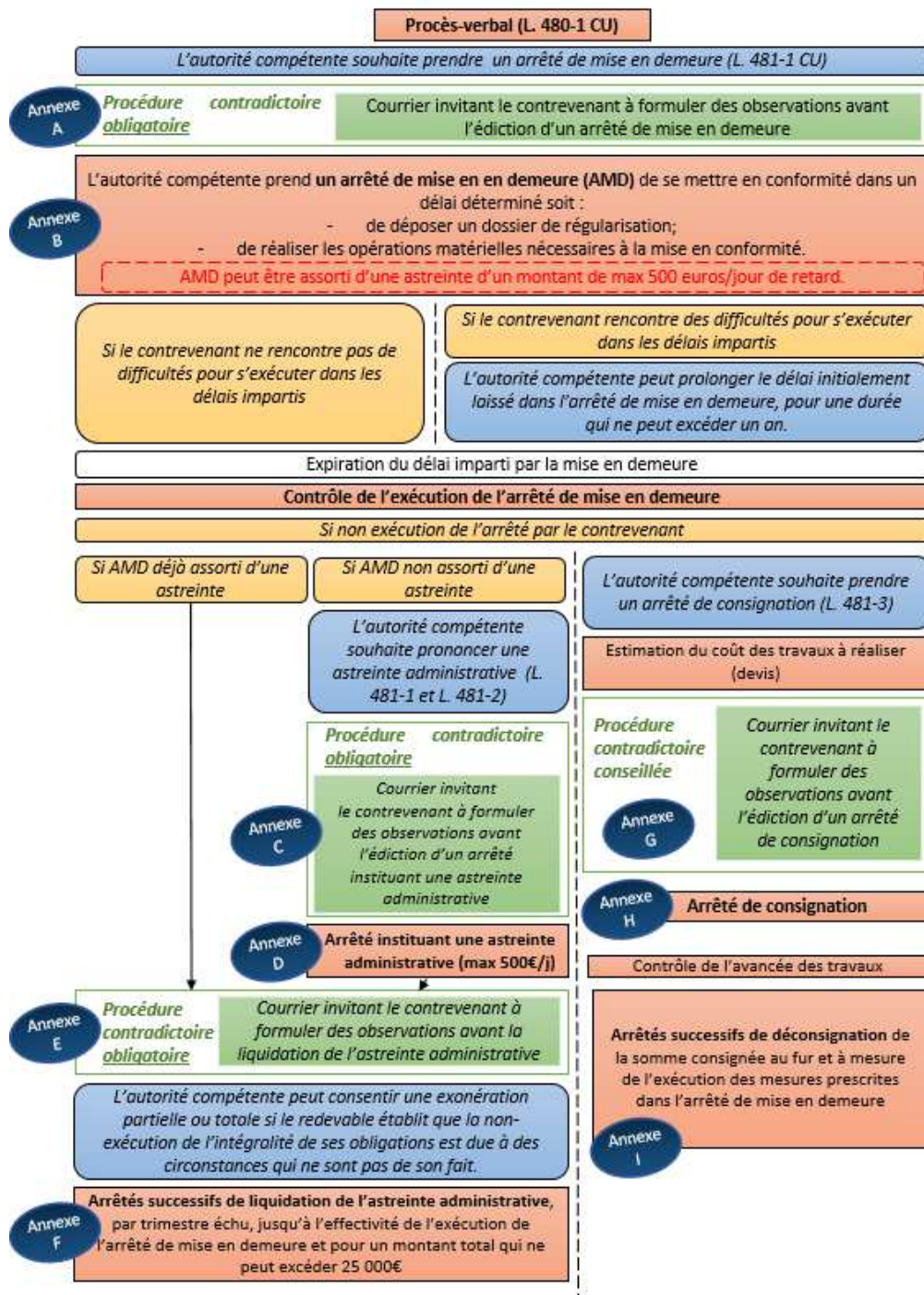
Informations importantes

Délais et voies de recours: Dans le délai de deux mois à compter de la date de sa notification, les destinataires du présent arrêté peuvent présenter un recours administratif auprès de l'autorité signataire ou de l'autorité hiérarchique ou saisir le tribunal administratif de (*juridiction territoriale-ment compétente et son adresse complète*) d'un recours contentieux, conformément aux dispositions de l'article R. 421-1 du code de justice administrative.

NB : Nécessité d'en tirer les conséquences pour les mesures de coercition qui ont pu être mises en œuvre.

Annexes II - Les pouvoirs de l'autorité administrative (L. 481-1 CU et suivants)

Annexe II.A. Logigramme des procédures



Annexe II.B. Courrier préalable à la mise en demeure (procédure contradictoire obligatoire)

Recommandé avec avis de réception

Affaire suivie par: (...)

*(nom de la personne physique
et/ou de la personne morale bénéficiaire
des travaux au sens des articles
L. 480-4 et L. 480-4-2 et son adresse)*

Objet: courrier de procédure contradictoire préalablement à l'édition d'un arrêté de mise en demeure sur le fondement de l'article L. 481-1 du code de l'urbanisme

Le (...), à (...)

Madame, Monsieur,

Vous avez entrepris ou exécutés des travaux d'urbanisme en méconnaissance des obligations imposées par le code de l'urbanisme, le document d'urbanisme de la commune, ou l'autorisation d'urbanisme dont vous bénéficiez.

Un procès-verbal a par conséquent été dressé en application de l'article L. 480-1 du code de l'urbanisme.

La justice pénale pourra exercer des poursuites pour réprimer les infractions constatées.

Indépendamment de celles-ci, l'autorité compétente en matière d'urbanisme peut vous mettre en demeure de procéder aux opérations nécessaires à la mise en conformité de la construction, de l'aménagement, de l'installation ou des travaux en cause aux dispositions dont la méconnaissance a été constatée, **OU** déposer une demande d'autorisation ou une déclaration préalable visant à leur régularisation (cf article L. 481-1 du code de l'urbanisme).

Je vous informe que j'envisage de prendre à votre encontre un arrêté de mise en demeure (assorti d'une astreinte de (...) euros jour de retard) en ce sens.

Conformément aux dispositions de l'article L. 481-1 du code de l'urbanisme et de l'article L. 122-1 du code des relations entre le public et l'administration, cet arrêté ne pourra être pris qu'après la mise en œuvre d'une procédure contradictoire.

Aussi, en votre qualité de bénéficiaire des travaux illicites, je vous invite à présenter vos éventuelles observations écrites notamment par télécopie au numéro suivant (...) ou par courrier électronique à l'adresse suivante (...), dans le délai de (...), à compter de la réception de la présente.

Vous pouvez vous faire assister par un conseil ou représenter par un mandataire de votre choix.

Je vous prie d'agréer, Madame, Monsieur, l'expression de ma considération distinguée.

(nom, prénom, qualité et signature de l'autorité compétente)

Annexe II.C. Arrêté de mise en demeure (L. 481-1 du code de l'urbanisme)

À envoyer en recommandé avec demande d'accusé de réception afin notamment de pouvoir calculer de délai prévu à la procédure

ARRETE DE MISE EN DEMEURE (ARTICLE L. 481-1 DU CODE DE L'URBANISME) (l'autorité compétente)

Vu le code de l'urbanisme, notamment ses articles L. 422-1, L. 480-1, R. 480-3, L. 481-1, L. 481-2 et L. 481-3;

Vu le plan local d'urbanisme approuvé le (jj/mm/aaaa);

Vu le procès-verbal en date du (jj/mm/aaaa) dressé par Mme/M. (nom et prénom), agent verbalisateur habilité conformément à l'article L. 480-1 du code d'urbanisme;

Vu la lettre d'information préalable en date du (jj/mm/aaaa) adressée à Mme/M. (...) (courrier de procédure contradictoire);

Considérant que (nom du contrevenant) a procédé à des travaux d'urbanisme en méconnaissance de la réglementation en vigueur à (adresse), consistant en (descriptif des faits);

Considérant que ces travaux ont été réalisés sans autorisation;

OU

Considérant les travaux réalisés ne sont pas conformes à la décision de non opposition à la déclaration préalable /au permis de construire;

Considérant que Mme/M. (...) a été destinataire d'un courrier de procédure contradictoire notifié le (date notification RAR) l'invitant à présenter ses observations dans un délai de (délai).

Considérant que Mme/M. (...) a n'a pas formulé d'observations dans le délai imparti;

OU

Considérant que Mme/M. (...) a fait valoir que (citer les observations);

Considérant que ces observations ne sont pas de nature à remettre en question en la matérialité des faits;

Considérant que ces observations ne sont pas de nature à remettre en question la prise d'un arrêté de mise en demeure au titre du L. 481-1 du code de l'urbanisme;

Considérant que les faits sont (nature/consistance de l'infraction constatée) et que les moyens d'y remédier sont (les qualifier, afin de motiver le choix du délai accordé);

Considérant qu'au regard de la nature de l'infraction constatée et des moyens d'y remédier, le délai de mise en conformité peut donc être fixé à (...) jours/mois.

—
Pour assortir l'AMD d'une astreinte:

Considérant que l'astreinte assortie à un arrêté de mise en demeure présente la garantie de la réalisation des travaux dans le délai imparti;

Considérant l'ampleur des mesures et travaux prescrits et des conséquences de la non-exécution (*décrire les conséquences*);

Considérant (*nature de l'infraction, importance des travaux de régularisation, la gravité de l'atteinte... pour motiver l'arrêté afin de justifier le montant appliqué...*).

ARRÊTE

Article 1: Mme/M. (*nom du contrevenant*) est mis(e) en demeure de:

- procéder aux opérations nécessaires à la mise en conformité de la construction, de l'aménagement, de l'installation ou des travaux en cause aux dispositions dont la méconnaissance a été constatée.

OU

- de déposer une demande d'autorisation / une déclaration préalable visant à la régularisation de la construction, de l'aménagement, de l'installation ou des travaux en cause dans le délai de (...) jours/mois.

Article 2: Consistance des travaux (*si choix « procéder aux opérations nécessaires »*):

Mme/M. (...) devra (*décrire la consistance des travaux à entreprendre: être exhaustif sur la matérialité des opérations demandées: de ce descriptif dépendra le contrôle du respect de la présente mise en demeure à l'issue du délai imparti, et donc la possibilité d'envisager -ou non- des astreintes.*).

Article 3 – Astreinte: (*si AMD en est assorti*): Mme/M. (...) sera redevable de (...) euros/jour de retard (*max 500€*) si à compter du délai imparti par la mise en demeure, il n'aura pas été satisfait aux mesures prescrites dans la présente décision.

L'astreinte courra jusqu'à ce que Mme/M. (...) ait justifié de l'exécution des opérations nécessaires à la remise en état de la parcelle en cause.

Article 4: Le présent arrêté est notifié à Mme/M. (...).

(Autorité compétente:

- *Si président d'EPCI: copie du présent arrêté est transmise au maire de la commune de (...).*
- *Si maire au nom de l'État: copie du présent arrêté est transmise à monsieur le préfet au titre du contrôle hiérarchique.*
- *Si maire au nom de la commune: transmettre la décision au représentant de l'Etat + indiquer « La présente décision est transmise au représentant de l'État dans les conditions prévues à l'article L. 2131-1 et L. 2131-2 du code général des collectivités territoriales. ».*
- *Si Préfet au nom de l'Etat).*

Fait à (...), le (jj/mm/aaaa)

(*nom, prénom, qualité et signature de l'autorité compétente*)
(*mention des voies et délais de recours*)

Annexe II.D. Courrier de procédure contradictoire préalablement à l'arrêté instituant une astreinte administrative (pour le cas où les astreintes n'auraient pas été prévues au sein de l'arrêté de mise en demeure)

Recommandé avec avis de réception

Affaire suivie par: (...)

*(nom de la personne physique
et/ou de la personne morale bénéficiaire
des travaux au sens des articles
L. 480-4 et L. 480-4-2 et son adresse)*

Objet: courrier de procédure contradictoire préalablement à l'édition d'un arrêté instituant une astreinte administrative sur le fondement de l'article L. 481-2 du code de l'urbanisme

Le (jj/mm/aaaa), à (...),

Madame, Monsieur,

L'arrêté de mise en demeure n° (...) du (jj/mm/aaaa), à (...) vous laissait un délai de (...) jours/mois, afin de vous mettre en conformité, soit jusqu'au (jj/mm/aaaa).

Vous deviez en effet procéder aux opérations nécessaires à la mise en conformité de la construction.

OU

Vous deviez en effet déposer une demande d'autorisation / une déclaration préalable visant à leur régularisation.

À ce jour, il apparaît que la mise en demeure est restée sans effet au terme du délai imparti.

Je vous informe que j'envisage de mettre en place une astreinte de (...) € par jours de retard dont vous seriez redevable, jusqu'à ce que vous vous conformiez à l'arrêté de mise en demeure susvisé.

Conformément aux dispositions de l'article L. 481-1 du code de l'urbanisme et de l'article L. 122-1 du code des relations entre le public et l'administration, cet arrêté ne pourra être pris qu'après la mise en œuvre d'une procédure contradictoire.

Aussi, en votre qualité de bénéficiaire des travaux illicites, je vous invite à présenter vos éventuelles observations écrites notamment par télécopie au numéro suivant (...) ou par courrier électronique à l'adresse suivante (...), dans le délai de (...), à compter de la réception de la présente.

Vous pouvez vous faire assister par un conseil ou représenter par un mandataire de votre choix.

Je vous prie d'agréer, Madame, Monsieur, l'expression de ma considération distinguée.

(nom, prénom, qualité et signature de l'autorité compétente)

Annexe II.E. Arrêté rendant redevable d'une astreinte administrative

(postérieur à l'arrêté de mise en demeure: pour le cas où les astreintes n'auraient pas été prévues au sein de l'arrêté de mise en demeure)

(procédure contradictoire préalable obligatoire)

À envoyer en recommandé avec demande d'accusé de réception afin notamment de pouvoir calculer de délai prévu à la procédure

ARRÊTÉ N° (**NUMERO**) DU (**JJ/MM/AAAA**) rendant redevable d'une astreinte administrative

Le maire de (...),

Vu le code de l'urbanisme, notamment ses articles L. 422-1, L. 480-1, R. 480-3, L. 481-1 et L. 481-2;

Vu le plan local d'urbanisme approuvé le (*jj/mm/aaaa*);

Vu le permis de construire n° (...) / la décision de non opposition à déclaration préalable délivré(e) le (*jj/mm/aaaa*);

Vu le procès-verbal d'infraction dressé le (*jj/mm/aaaa*) par M./Mme (...), agent assermenté, à l'encontre de M./Mme (...), pour violation des dispositions de l'article (...) du plan local d'urbanisme/RNU/Etc.;

Vu l'arrêté municipal n° (...) en date du (*jj/mm/aaaa*) mettant en demeure M./Mme (...) de se mettre en conformité ou de déposer un dossier de régularisation, dans un délai de (...) jours/mois à compter de la notification dudit arrêté, réceptionné le (*jj/mm/aaaa*);

Vu le constat du maintien de l'infraction à l'issue du délai laissé par la mise en demeure susvisée;

Vu le courrier de procédure contradictoire préalable à l'astreinte administrative en date du (*jj/mm/aaaa*) informant, conformément au III de l'article L. 481-1 du code de l'urbanisme, M./Mme (...) de l'astreinte susceptible d'être mise en place et du délai dont il/elle dispose pour formuler ses observations;

Considérant que la construction appartenant à M./Mme (...) est demeurée en place au-delà du délai imparti par l'arrêté de mise en demeure susvisé.

OU

Considérant que Mme/M. (...) n'a pas déposé de dossier de régularisation de la construction litigieuse dans les délais impartis par l'arrêté de mise en demeure susvisé;

Considérant que Mme/M. (...) a été destinataire d'un courrier de procédure contradictoire préalable à la liquidation d'une astreinte administrative, notifié le (*date notification RAR*) l'invitant à présenter ses observations dans un délai de (*déla*);

Considérant que Mme/M. (...) n'a pas formulé d'observations dans le délai imparti.

OU

Considérant que Mme/M. (...) a fait valoir que (*citer les observations*);

Considérant que ces observations ne sont pas de nature à remettre en question en la matérialité des faits;

Considérant que ces observations ne sont pas de nature à remettre en question la prise d'un arrêté de liquidation d'astreintes au titre des articles L. 481-1 et L. 481-2 du code de l'urbanisme;

Considérant que face au non-respect de la mise en demeure, il y a lieu de faire application des dispositions de l'article L. 481-1 du code de l'urbanisme;

Considérant que le montant de l'astreinte est modulé en tenant compte de l'ampleur des mesures et travaux prescrits et des conséquences de la non-exécution;

Considérant (*établir ici les éléments qui ont conduit à la fixation du montant de l'astreinte par exemple en fonction de la nature de l'infraction, de l'importance des travaux de régularisation, de la gravité de l'atteinte...*);

Considérant que l'astreinte court jusqu'à ce que le contrevenant ait justifié de l'exécution des opérations nécessaires au respect de la mise en demeure sur la parcelle en cause;

Considérant que le recouvrement de l'astreinte est engagé par trimestre échu.

ARRÊTE

Article 1: Mme/M. (*nom, adresse*), est rendu(e) redevable d'une astreinte d'un montant journalier de (...) euros/jour (**500 euros maximum**) jusqu'à satisfaction de la mise en demeure signifiée par l'arrêté municipal n° (...) du (*jj/mm/aaaa*) susvisé. Cette astreinte prend effet à la date de notification à Mme/M. (...) du présent arrêté.

Article 2 : Les sommes dues au titre de l'astreinte sont recouvrées, dans les conditions prévues par les dispositions relatives aux produits communaux, au bénéfice de la commune sur le territoire de laquelle est implanté l'immeuble ayant fait l'objet de l'arrêté².

Article 3: Le présent arrêté est notifié à Mme/M. (...).

(Autorité compétente:

- *Si président d'EPCI: copie du présent arrêté est transmise au maire de la commune de (...).*
- *Si maire au nom de l'État: copie du présent arrêté est transmise à monsieur le préfet au titre du contrôle hiérarchique.*
- *Si maire au nom de la commune: transmettre la décision au représentant de l'Etat + indiquer « La présente décision est transmise au représentant de l'État dans les conditions prévues à l'article L. 2131-1 et L. 2131-2 du code général des collectivités territoriales. ».*
- *Si Préfet au nom de l'Etat).*

² Dans le cas où l'arrêté a été pris par le président d'un établissement public de coopération intercommunale, l'astreinte est recouvrée au bénéfice de l'établissement public concerné.

Fait à (...), le (jj/mm/aaaa)

(nom, prénom, qualité et signature de l'autorité compétente)

(mention des voies et délais de recours)

IMPORTANT:

Information de procédure pour vos services municipaux:

À l'issue de cet arrêté rendant redevable d'une astreinte administrative, et si le mis en cause n'a pas satisfait aux mesures prévues dans l'arrêté de mise en demeure, il conviendra de prendre, un trimestre plus tard (car l'astreinte se liquide par trimestre échu), un arrêté liquidant l'astreinte.

Puis à nouveau un trimestre plus tard s'il ne s'est toujours pas mis en conformité et ainsi de suite, jusqu'à atteindre au maximum 25 000€ d'astreintes cumulées depuis le début de la procédure.

Annexe II.F. Courrier préalable à la liquidation de l'astreinte administrative (L. 481-1 / L. 481-2) (procédure contradictoire obligatoire)

(procédure contradictoire obligatoire)

Recommandé avec avis de réception

Affaire suivie par: (...)

*(nom de la personne physique
et/ou de la personne morale bénéficiaire
des travaux au sens des articles
L. 480-4 et L. 480-4-2 et son adresse)*

Objet: courrier de procédure contradictoire préalablement à la liquidation de l'astreinte administrative sur le fondement des articles L. 481-1 et L. 481-2 du code de l'urbanisme

Le (jj/mm/aaaa), à (...),

Madame, Monsieur,

L'arrêté de mise en demeure n° (...) du (jj/mm/aaaa), à (...) vous laissait un délai de (...) jours/mois, afin de vous mettre en conformité, soit jusqu'au (jj/mm/aaaa).

Vous deviez en effet procéder aux opérations nécessaires à la mise en conformité de la construction
OU

Vous deviez en effet déposer une demande d'autorisation / une déclaration préalable visant à leur régularisation.

Je vous informe que j'envisage de liquider l'astreinte de (...) euros par jours de retard, tel que vous en étiez informé dans l'arrêté de mise en demeure susvisé.

Conformément aux dispositions de l'article L. 481-1 du code de l'urbanisme et de l'article L. 122-1 du code des relations entre le public et l'administration, cet arrêté ne pourra être pris qu'après la mise en œuvre d'une procédure contradictoire.

Aussi, en votre qualité de bénéficiaire des travaux illicites, je vous invite à présenter vos éventuelles observations écrites notamment par télécopie au numéro suivant (...) ou par courrier électronique à l'adresse suivante (...), dans le délai de (...), à compter de la réception de la présente.

Vous pouvez vous faire assister par un conseil ou représenter par un mandataire de votre choix.
Je vous prie d'agréer, Madame, Monsieur, l'expression de ma considération distinguée.

(nom, prénom, qualité et signature de l'autorité compétente)

Annexe II.G. Arrêté de liquidation de l'astreinte administrative

À envoyer en recommandé avec demande d'accusé de réception afin notamment de pouvoir calculer de délai prévu à la procédure

ARRETE MUNICIPAL portant mise en recouvrement de l'astreinte au bénéfice de la commune

Le maire de la commune de (...),

Vu le code de l'urbanisme, notamment ses articles L. 422-1, L. 480-1, R. 480-3, L. 481-1 et L. 481-2;

Vu le plan local d'urbanisme approuvé le (*jj/mm/aaaa*);

Vu le permis de construire n° (...) / la décision de non opposition à déclaration préalable délivré(e) le (*jj/mm/aaaa*);

Vu le procès-verbal d'infraction dressé le (*jj/mm/aaaa*) par Mme/M. (...), agent assermenté, à l'encontre de Mme/M. (...), pour violation des dispositions de l'article (...) du plan local d'urbanisme/RNU/Etc.

Vu l'arrêté municipal n° (...) en date du (*jj/mm/aaaa*) mettant en demeure Mme/M. (...) de se mettre en conformité ou de déposer un dossier de régularisation, dans un délai de (...) jours/mois à compter de la notification dudit arrêté, réceptionné le (*jj/mm/aaaa*), faute de quoi il/elle serait redevable d'une astreinte de (...) euros (**max 500 euros**) par jour de retard;

Vu le constat du maintien de l'infraction à l'issue du délai laissé par la mise en demeure susvisée;

Vu la lettre de procédure contradictoire préalable à l'astreinte administrative;

Considérant que la construction appartenant à M./Mme (...) est demeurée en place (...) jours³ au-delà du délai imparti par l'arrêté de mise en demeure susvisé.

OU

Considérant que Mme/M. (...) n'a pas déposé de dossier de régularisation de la construction litigieuse dans les délais impartis par l'arrêté de mise en demeure susvisé;

Considérant que le Mme/M. (...) a été destinataire d'un courrier de procédure contradictoire préalable à la liquidation d'une astreinte administrative, notifié le (*date notification RAR*) l'invitant à présenter ses observations dans un délai de (*délai*);

Considérant que Mme/M. (...) n'a pas formulé d'observations dans le délai imparti;

OU

Considérant que Mme/M. (...) a fait valoir que (*citer les observations*).

Considérant que ces observations ne sont pas de nature à remettre question en la matérialité des faits;

³ Veiller à ce que la durée corresponde bien à un trimestre, car le recouvrement de l'astreinte doit être engagé par trimestre échu.

Considérant que ces observations ne sont pas de nature à remettre question la prise d'un arrêté de liquidation d'astreintes au titre des articles L. 481-1 et L. 481-2 du code de l'urbanisme;

Considérant que l'astreinte court jusqu'à ce que le contrevenant ait justifié de l'exécution des opérations nécessaires au respect de la mise en demeure sur la parcelle en cause;

Considérant que le recouvrement de l'astreinte est engagé par trimestre échu.

ARRETE

Article 1 : Mme/M. (*nom, adresse*), est redevable envers la commune de (...) de la somme de (...) euros (...) centimes (...€⁴), montant de l'astreinte correspondant à la période du (*jj/mm/aaaa*) au (*jj/mm/aaaa*), soit (...) jours de retard dans la mise en conformité de son dispositif.

Article 2 : Les sommes dues au titre de l'astreinte sont recouvrées, dans les conditions prévues par les dispositions relatives aux produits communaux, au bénéfice de la commune sur le territoire de laquelle est implanté l'immeuble ayant fait l'objet de l'arrêté⁵.

Article 3: Le présent arrêté est notifié à Mme/M. (...).

(Autorité compétente:

- *Si président d'EPCI: copie du présent arrêté est transmise au maire de la commune de (...).*
- *Si maire au nom de l'État: copie du présent arrêté est transmise à monsieur le préfet au titre du contrôle hiérarchique.*
- *Si maire au nom de la commune: transmettre la décision au représentant de l'Etat + indiquer « La présente décision est transmise au représentant de l'État dans les conditions prévues à l'article L. 2131-1 et L. 2131-2 du code général des collectivités territoriales. ».*
- *Si Préfet au nom de l'Etat).*

Fait à (...), le (*jj/mm/aaaa*)

(*nom, prénom, qualité et signature de l'autorité compétente*)

(*mention des voies et délais de recours*)

⁴ Le montant total des sommes résultant de l'astreinte ne peut excéder 25 000 €.

⁵ Dans le cas où l'arrêté a été pris par le président d'un établissement public de coopération intercommunale, l'astreinte est recouvrée au bénéfice de l'établissement public concerné.

Annexe II.H. Courrier préalable à la consignation (L. 481-3 CU) (procédure contradictoire conseillée)

(procédure de contradictoire préalable conseillée)

Affaire suivie par: (...)

*(nom de la personne physique
et/ou de la personne morale bénéficiaire
des travaux au sens des articles
L. 480-4 et L. 480-4-2 et son adresse)*

Le (jj/mm/aaaa), à (...)

Objet: courrier de procédure contradictoire préalablement à l'édition d'un arrêté de consignation sur le fondement de l'article L. 481-3 du code de l'urbanisme

Madame, Monsieur,

L'arrêté de mise en demeure n° (...) du (...) vous laissait un délai de (...) jours/mois., afin de vous mettre en conformité, soit jusqu'au (jj/mm/aaaa).

Vous deviez en effet procéder aux opérations nécessaires à la mise en conformité de la construction.

À ce jour, il apparaît que la mise en demeure est restée sans effet au terme du délai imparti.

Je vous informe que j'envisage de procéder à la consignation des sommes nécessaires à la mise en conformité rapide des travaux méconnaissant les règles d'urbanisme.

Ce montant sera consigné entre les mains d'un comptable public et équivaldra au montant des travaux à réaliser.

Il vous sera restitué au fur et à mesure que vous exécuterez les travaux de mise en conformité.

Je vous prie d'agréer, Madame, Monsieur, l'expression de ma considération distinguée.

(nom, prénom, qualité et signature de l'autorité compétente)

Annexe II.I. Arrêté de consignation administrative (L. 481-3 CU)

À envoyer en recommandé avec demande d'accusé de réception afin notamment de pouvoir calculer de délai prévu à la procédure

ARRÊTÉ MUNICIPAL N° (**NUMERO**) DU (**JJ/MM/AAAA**) portant consignation administrative

Vu le code de l'urbanisme et notamment ses articles L. 422-1, L. 480-1, R. 480-3, L.481-1, L. 481-2 et L. 481-3;

[**Vu** l'arrêté municipal d'autorisation n° (*numéro*) délivré le (*jj/mm/aaaa*) à M./Mme (*nom*) pour (*préciser le type de construction*) sis(e) (*adresse de la construction*) sur le territoire de la commune de (*nom de la commune*);

Vu le procès-verbal de constatation d'infraction dressé le (*jj/mm/aaaa*) par M./Mme (*nom de l'agent*), agent assermenté, à l'encontre de M./Mme (*nom du contrevenant*), pour violation des dispositions de l'article (...) [du plan local d'urbanisme/RNU/...];

Vu l'arrêté municipal n° (*numéro*) en date du (*jj/mm/aaaa*) mettant en demeure, dans un délai de (*déla*), M./Mme (...) de procéder à (*rappel des termes de la mise en demeure*);

Vu le constat du maintien de l'infraction à l'issue du délai laissé par la mise en demeure susvisée;

[**Vu** le courrier en date du (*jj/mm/aaaa*) informant, en application de l'article L. 122-1 du code des relations entre le public et l'administration M./Mme (...) de la consignation susceptible d'être prise à son encontre et du délai dont il dispose pour formuler ses observations;]

Vu les observations de M./Mme (...) formulées par courrier en date du (*jj/mm/aaaa*);

OU

Vu l'absence de réponse de M./Mme (...) au terme du délai déterminé par le courrier du (*jj/mm/aaaa*) susvisé;

Considérant que M./Mme (...) ne respecte toujours pas les dispositions de l'arrêté de mise en demeure susvisé;

Considérant que cette situation présente des risques (nuisances, troubles...) vis-à-vis de l'environnement de la parcelle concernée, et notamment (*préciser*) et qu'il convient donc d'y mettre un terme;

Considérant que face au non-respect de la mise en demeure, il y a lieu de faire application des dispositions de l'article L.481-3 du code de l'urbanisme;

[**Considérant** qu'il résulte d'une estimation basée sur un/des devis, etc... que le montant répondant des travaux à réaliser correspond à (...) euros] (*le considérant doit expliciter de manière succincte mais précise la méthode utilisée pour déterminer la somme consignée ainsi que le montant*).

ARRÊTE

Article 1: La procédure de consignation prévue à l'article L. 481-3 du code de l'urbanisme est engagée à l'encontre de M./Mme (...) habitant (*adresse*) pour un montant de (...) euros répondant du coût des travaux prévus par l'arrêté municipal de mise en demeure du (*jj/mm/aaaa*) susvisé.

Pour le recouvrement de cette somme, il est procédé comme en matière de créances étrangères à l'impôt et au domaine et l'État bénéficie d'un privilège de même rang que celui prévu à l'article 1920 du code général des impôts.

Article 2: Après constat des services municipaux, les sommes consignées pourront être restituées à M./Mme (...) au fur et à mesure la justification de l'exécution par leurs soins des mesures prescrites.

Article 3: Le présent arrêté sera notifié à la M./Mme (...).

(Autorité compétente:

- *Si président d'EPCI: copie du présent arrêté est transmise au maire de la commune de (...).*
- *Si maire au nom de l'État: copie du présent arrêté est transmise à monsieur le préfet au titre du contrôle hiérarchique.*
- *Si maire au nom de la commune: transmettre la décision au représentant de l'Etat + indiquer « La présente décision est transmise au représentant de l'État dans les conditions prévues à l'article L. 2131-1 et L. 2131-2 du code général des collectivités territoriales. ».*
- *Si Préfet au nom de l'Etat).*

Fait à (...), le (*jj/mm/aaaa*)

(*nom, prénom, qualité et signature de l'autorité compétente*)

(*mention des voies et délais de recours*)

(*Rajouter l'information: En application du dernier alinéa de l'article L. 481-3 du code de l'urbanisme, l'opposition à l'état exécutoire pris en application d'une mesure de consignation ordonnée par l'autorité administrative devant le juge administratif n'a pas de caractère suspensif.*)

Annexe II.J. Arrêté de déconsignation administrative (maire)

À envoyer en recommandé avec demande d'accusé de réception afin notamment de pouvoir calculer de délai prévu à la procédure

ARRÊTÉ N° (**NUMERO**) DU (**JJ/MM/AAAA**) portant déconsignation administrative de la somme de (...) euros

Le maire de (...),

Vu le code de l'urbanisme et notamment ses articles L. 422-1, L. 480-1, R. 480-3, L.481-1 et L. 481-3;

Vu le permis de construire n° (...) / la décision de non opposition à déclaration préalable délivré(e) le (**jj/mm/aaaa**) à M./Mme (...) pour (**préciser le type de construction**) sis(e) (**adresse**) sur le territoire de la commune de (**nom de la commune**);

Vu l'arrêté municipal n° (...) en date du (**jj/mm/aaaa**) mettant en demeure, dans un délai de (**déla**), M./Mme (...) de procéder à (**rappel des termes de la mise en demeure**);

Vu le constat en date du (**jj/mm/aaaa**) du maintien de l'infraction à l'issue du délai laissé par la mise en demeure susvisée;

Vu l'arrêté municipal n° (...) du (**jj/mm/aaaa**) portant consignation administrative;

Vu la demande de M./Mme (...) en date du (**jj/mm/aaaa**) de restitution des sommes consignées;

Vu le constat sur site de l'avancement des mesures d'exécution imposées;

Considérant que M./Mme (...) a effectué les travaux suivants (**décrire sommairement les travaux effectués**);

Considérant que ces travaux, d'un montant total de (...) euros, permettent M./Mme (...) de satisfaire aux termes de la mise en demeure de l'arrêté municipal du (**jj/mm/aaaa**) susvisé (**cas de la restitution complète, l'ensemble des travaux étant réalisé**);

OU

Considérant que ces travaux, d'un montant total de (...) euros, participent directement à satisfaire aux termes de la mise en demeure de l'arrêté municipal n° (...) du (**jj/mm/aaaa**) susvisé et qu'il y a lieu de procéder à la restitution des sommes correspondantes (**cas de la restitution partielle**);

ARRÊTE

Article 1: La procédure de restitution des sommes consignées, en application de l'arrêté municipal du (**jj/mm/aaaa**) portant consignation, prévue à l'article L. 481-3 du code de l'urbanisme est engagée en faveur de M./Mme (...), demeurant à (**adresse**).

Article 2: Les sommes consignées peuvent être restituées à M./Mme (...) en raison de l'exécution [partielle] par lui-même/elle-même des mesures prescrites. Le montant devant être restitué s'élève à (...) euros [correspondant à l'état d'avancement des travaux constatés].

Article 3: Le présent arrêté sera notifié à M./Mme (...).

(Autorité compétente:

- *Si président d'EPCI: copie du présent arrêté est transmise au maire de la commune de (...).*
- *Si maire au nom de l'État: copie du présent arrêté est transmise à monsieur le préfet au titre du contrôle hiérarchique.*
- *Si maire au nom de la commune: transmettre la décision au représentant de l'Etat + indiquer « La présente décision est transmise au représentant de l'État dans les conditions prévues à l'article L. 2131-1 et L. 2131-2 du code général des collectivités territoriales. ».*
- *Si Préfet au nom de l'Etat).*

Fait à (...), le (jj/mm/aaaa)

(nom, prénom, qualité et signature de l'autorité compétente)

(mention des voies et délais de recours)

(Rajouter l'information: En application du dernier alinéa de l'article L. 481-3 du code de l'urbanisme, l'opposition à l'état exécutoire pris en application d'une mesure de consignation ordonnée par l'autorité administrative devant le juge administratif n'a pas de caractère suspensif.)

Annexes III - La mise en œuvre des sanctions – arrêté portant liquidation de l’astreinte

Annexe III.A. Arrêté de liquidation des astreintes par le préfet

À envoyer en recommandé avec demande d'accusé de réception afin notamment de pouvoir calculer de délai prévu à la procédure

DECISION DU PREFET DE (...) portant liquidation des astreintes

Vu les articles 112 à 124 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique;

Vu le code de l'urbanisme;

Vu le jugement/l'arrêt/la décision en date du (...) par lequel le tribunal judiciaire de (...) / la cour d'appel de (...) / la Cour de cassation a condamné (*nom et prénom de la personne physique et/ou de la personne morale à l'encontre de laquelle la décision a été rendue*), demeurant (*indiquer son adresse complète*) en contravention avec le code de l'urbanisme;

Considérant que ce jugement/cet arrêt/cette décision avait impartì à (*nom et prénom de la personne physique et/ou de la personne morale à l'encontre de laquelle la décision a été rendue*) un délai de (...) pour exécuter la décision de condamnation;

Considérant que, à l'expiration de ce délai, il devrait payer une astreinte de (...) euros par jour de retard;

Considérant que (*nom et prénom de la personne physique et/ou de la personne morale à l'encontre de laquelle la décision a été rendue*) n'a pas exécuté la décision;

ARRETE

Article 1: Mme/M. (...) est redevable de la somme de (*montant de l'astreinte susvisée multiplié par le nombre de jours de retard*) euros (bien détailler le calcul (base de la liquidation), car cette décision servira de fondement des bases de la liquidation du titre de perception).

Article 2: La présente décision sera notifiée à (*nom et prénom de la personne physique et/ou de la personne morale à l'encontre de laquelle la décision a été rendue*).

Article 3: Elle sera transmise au comptable public compétent pour être exécutée par toutes voies de droit.

(nom, prénom, qualité et signature du préfet)

Fait le (...), à (...)

Annexe III.B. Première lettre de rappel

Recommandé avec avis de réception
Affaire suivie par: (...)

(*nom, prénom et adresse du ou des contrevenants*)

Le (...), à (...)

Objet: Courrier de premier rappel concernant l'exécution de la mesure ordonnée par le juge pénal

Madame, Monsieur,

Par jugement/arrêt/décision rendu(e) par (*indiquer la juridiction ayant rendu la décision*) le (...) vous avez été reconnu(e) coupable d'avoir (*reprendre les qualificatifs de l'infraction tels qu'ils figurent dans la décision de justice*).

Le Tribuna/ la Cour d'appel/la Cour de cassation a ordonné (*préciser la mesure ordonnée et le délai accordé tels qu'ils figurent dans le dispositif de la décision de justice*) dans un délai de (*délai imparti*) sous astreinte de (...) euros par jour de retard.

La décision de justice susvisée est devenue définitive le (...). Le délai imparti pour exécuter la mesure ordonnée par le juge pénal a expiré le (...).

J'ai l'honneur de vous demander de bien vouloir m'informer de la date à laquelle vous aurez totalement exécuté la mesure ordonnée par le juge pénal, de façon qu'une visite de contrôle soit effectuée rapidement et que cesse le cours de l'astreinte prononcée à votre encontre en vertu de la décision de justice susvisée.

Je vous informe par ailleurs qu'en cas de carence de votre part à exécuter la chose jugée, la mesure ordonnée par le juge pénal est susceptible de faire l'objet d'une exécution d'office par l'État, à vos frais et risques, conformément aux dispositions de l'article L. 480-9 du code de l'urbanisme.

Veuillez agréer, Madame, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

(*nom, prénom, qualité et signature de l'autorité compétente*)

Annexe III.C. Lettre de dernier délai

Recommandé avec avis de réception

Affaire suivie par: (...)

(nom, prénom et adresse du ou des contrevenants)

Le (...), à (...)

Objet: Courrier de dernier rappel concernant l'exécution de la mesure ordonnée par le juge pénal

Madame, Monsieur,

Par jugement/arrêt/décision rendu(e) par (*indiquer la juridiction ayant rendu la décision*) le (...) vous avez été reconnu(e) coupable d'avoir (*reprendre les qualificatifs de l'infraction tels qu'ils figurent dans la décision de justice*).

Le tribunal/a cour d'appel/ la Cour de cassation a ordonné (*préciser la mesure ordonnée et le délai accordé tels qu'ils figurent dans le dispositif de la décision de justice*) dans un délai de (*délaï impartî*) sous astreinte de (...) euros par jour de retard.

Par courrier en date du (...), il vous a été rappelé que le délai impartî pour exécuter la décision de justice susvisée était expiré, mais que, n'ayant donné aucune suite à la chose jugée, le produit de l'astreinte ordonnée par le juge était donc liquidé à votre encontre.

A ce jour, confronté à une carence manifeste de votre part à exécuter la mesure ordonnée par le juge pénal, l'État se voit contraint de faire procéder d'office à tous travaux nécessaires à son exécution, à vos frais et risques, conformément aux dispositions de l'article L. 480-9 du code de l'urbanisme.

Un dernier délai pour exécuter la décision de justice vous est accordé jusqu'au (*préciser un délai raisonnable*), date au-delà de laquelle vous devrez avoir libéré les lieux de tout occupant et de tout bien mobilier. *J'attire votre attention sur le fait que tout objet mobilier qui n'aurait pas été retiré par vos soins au terme du délai précité restera à vos risques entreposé sur le terrain.*

Veillez agréer, Madame, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

(nom, prénom, qualité et signature de l'autorité compétente)

Annexe IV – Réponse à soit-transmis (L. 480-5 CU)

Direction départementale
des territoires et de la mer

(*Nom du service*)

(*Lieu*), le (*date*)

Dossier suivi par:
Tél.:
Fax:
Mail:

Le directeur départemental
des territoires et de la mer

à

Madame/Monsieur le Procureur de la République
Près le Tribunal judiciaire
de (...)

Objet: Affaire (...)

- Infractions au code de l'urbanisme commises sur le territoire de la commune de (...)
- Réponse à soit-transmis (observations prévues par l'article L. 480-5 du code de l'urbanisme).

Réf.: soit-transmis n° (...) en date du (...)

PJ: - un dossier comprenant (...) pièces énumérées sur un bordereau d'accompagnement et fourni en (...)
exemplaire(s)
- un exemplaire du présent courrier

Adresse des contrevenants:
(...)

Infractions précédemment constatées par la DDTM:
(...)

En réponse à votre soit-transmis cité en référence, je vous fais part des observations que cette procédure appelle :

1 - PRÉAMBULE

(Décrire la situation) M. (...) et Mme (...) sont (*propriétaires, locataires, ...*) depuis (...) de la parcelle cadastrée (...) sise (...) sur le territoire de la commune de (...). La-dite parcelle est située en zone (...).

2 – EXPOSE DES FAITS

Le (...) (*préciser selon quel procédé et de quel endroit les constatations ont été opérées, rappeler les infractions commises...*).

La DDTM suite à ses constatations a dressé un procès-verbal de constat d'infraction.

3 – ARGUMENTS DES MIS EN CAUSE

Auditions de(...)

4 – AVIS DDTM

(Décrire les infractions en les justifiant juridiquement).

5 - RÉGULARISATION

(Expliquer les démarches ou travaux nécessaires à la régularisation le cas échéant).

6 – CONCLUSION

(Expliciter en quoi il est important de faire cesser la situation irrégulière par rapport à la situation juridique la plus récente...).

7 - PEINE D'AMENDE

Si vous envisagez des poursuites pénales, je vous présente les suggestions suivantes:

➤ **La peine d'amende:**

* Une peine d'amende dont le montant devrait à mon sens, tenir compte du comportement du contrevenant.

8 - MESURES DE RESTITUTION

La mesure de restitution s'avère nécessaire afin de faire cesser les infractions qui perdurent, par la démolition des ouvrages et la remise en état des lieux en vue du rétablissement du statu quo ante.

➤ **La mesure de restitution prévue par les articles L. 480-5 et L. 480-7 du code l'urbanisme:**

* La condamnation à des mesures de restitution se traduisant par la démolition des ouvrages illi-cites, dans un délai rapproché et sous astreinte journalière de (...) en application des articles L. 480-5 et L. 480-7 du code de l'urbanisme.

Le préfet,
Pour le préfet et par délégation,
Le directeur départemental
des territoires et de la mer,

Copie pour information à:

Copie à:

Annexe V – La représentation de l'Etat

Annexe V.A. Action civile en démolition du préfet sur le fondement des articles L. 600-6 et L. 480-13 du code de l'urbanisme

❖ S'agissant de la représentation de l'Agent judiciaire de l'Etat

Il résulte des dispositions combinées des articles L. 600-6 et L. 480-13 du code de l'urbanisme que le représentant de l'Etat dans le département détient la possibilité (mais non l'obligation) d'exercer une action civile en vue de la démolition d'un immeuble construit sur la base d'un permis de construire annulé préalablement par le juge administratif. La décision du juge administratif doit être devenue définitive et avoir été prononcée pour un motif non susceptible de régularisation.

Par conséquent, une disposition légale aménage la compétence du préfet en lui donnant un intérêt à agir.

En outre, bien qu'en vertu de l'article 38 de la loi n°55-366 du 3 avril 1955, l'Agent judiciaire de l'Etat (AJE) dispose d'un monopole pour la représentation de l'Etat devant les juridictions judiciaires, une administration demeure compétente dans différents domaines et situations: c'est notamment le cas lorsque les actions ne tendent pas à obtenir des condamnations pécuniaires à titre principal.

Par exemple, il peut s'agir d'une action en démolition des constructions terminées avant l'annulation d'un permis de construire par le tribunal administratif. Dans ce cas, l'action civile ne tendant pas à obtenir une condamnation pécuniaire, l'AJE n'interviendra pas.

❖ S'agissant de la représentation par avocat

En vertu de l'article 760 du code de procédure civile (CPC), les parties sont désormais par principe tenues d'avoir recours à un avocat devant le Tribunal judiciaire (TJ).

Néanmoins, ce principe est assorti d'exceptions prévues par l'article 761 du CPC notamment lorsque la demande est inférieure ou égale à 10 000 euros. Ainsi, pour une action en démolition dont le montant est supérieur ou égal à 10 000 euros, la représentation par avocat sera obligatoire.

❖ S'agissant des règles d'introduction de l'instance devant le Tribunal judiciaire

Conformément à l'article 54 du CPC, la demande initiale est formée soit par assignation, soit par requête remise ou adressée au greffe de la juridiction.

Autrement dit, il existe trois actes introductifs d'instance devant le Tribunal judiciaire :

- L'assignation;
- La requête lorsque le montant de la demande n'excède pas 5000 euros en procédure orale ordinaire ou dans certaines matières fixées par la loi ou le règlement;
- Soit, dans tous les cas, par une requête conjointe.

- S'agissant de l'assignation

Il s'agit d'un « acte d'huissier de justice par lequel le demandeur cite son adversaire à comparaître devant le juge » (article 55 du CPC).

Elle consiste en une assignation à comparaître devant la juridiction saisie, notifiée à la partie adverse afin qu'elle prenne connaissance des prétentions du demandeur et qu'elle puisse, dans le cadre d'un débat contradictoire, fournir des explications.

L'assignation étant un acte d'huissier, elle doit être signifiée par exploit d'huissier. Elle répond à un formalisme particulier prévu par les articles 54, 56 et 648 du code de procédure civile. Ce formalisme est obligatoire à peine de nullité.

Dans le cas où la représentation d'avocat est obligatoire, l'assignation doit présenter, outre les mentions prescrites aux articles 54 et 56 déjà cités:

- La constitution de l'avocat du demandeur;
- Le délai dans lequel le défendeur est tenu de constituer avocat (quinze jours à compter de l'assignation).

Depuis la réforme introduite par la loi n°2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice, l'assignation devant le TJ doit comporter une date d'audience (cf. article 56 du CPC « l'assignation contient à peine de nullité [...] les lieu, jour et heure de l'audience à laquelle l'affaire sera appelée »).

Concrètement, cela signifie qu'une demande de prise de date, subordonnée à la production d'un projet d'assignation, doit être effectuée auprès du greffe du Tribunal saisi par le demandeur, et ce en amont de la signification de l'assignation à la partie adverse.

- S'agissant de la requête

En principe, il s'agit d'un acte par lequel le demandeur saisit la juridiction sans que son adversaire en ait été préalablement informé (article 57 du CPC). On distingue la requête simple et la requête conjointe:

- Requête simple: la requête n'est pas adressée à la partie adverse, mais à la juridiction auprès de laquelle est formulée la demande en justice. La différence avec l'assignation est donc le principe du contradictoire. Une telle requête est un moyen de faire usage de la surprise, « sans que son adversaire en ait été préalablement informé ».
- Requête conjointe: elle correspond à la soumission au juge des prétentions respectives des parties, dans le but de régler le litige. Elle peut être adressée ou remise conjointement par les parties.

Qu'elle soit conjointe ou simple, une requête répond également à un formalisme particulier prévu aux articles 54, 57, 757 du CPC. Lorsque chaque partie est représentée par un avocat, la requête contient, à peine de nullité, la constitution de l'avocat ou des avocats des parties. Elle est signée par les avocats constitués.

- ❖ Sur la possibilité de recourir aux référés

Le juge des référés est compétent pour se prononcer sur le fondement de l'article L. 480-13 du code de l'urbanisme (Civ. 3, 22 novembre 1983, n° 82-14.080, Publié au bulletin). Le juge des référés peut être saisi par assignation. Une telle saisine devra répondre aux conditions de fond nécessaires aux différents types de référés prévus aux articles 834 et 835 alinéa 1er et alinéa 2 du CPC.

❖ **S'agissant des conditions de recevabilité de l'action**

Il résulte du 1) de l'article L. 480-13 du code de l'urbanisme que « L'action en démolition doit être engagée dans le délai de deux ans qui suit la décision devenue définitive de la juridiction administrative ».

Or, l'article L. 600-6 du code de l'urbanisme prévoit effectivement que « le représentant de l'Etat dans le département peut engager une action civile en vue de la démolition de la construction dans les conditions et délais définis par le 1° de l'article L. 480-13. ». Le préfet dispose ainsi de deux ans à compter de la décision administrative pour saisir le juge judiciaire en vue d'une démolition.