Maires 41
ASSOCIATION DES MAIRES DE LOIR-ET-CHER

LE DROIT PENAL DE L'URBANISME

Décembre 2022

LES REGLES D'URBANISME A RESPECTER

La nécessité d'obtenir une autorisation d'urbanisme

Pour les constructions nouvelles :

Le principe est qu'elles doivent être précédées de la délivrance d'un permis de construire sauf pour :

- **les constructions mentionnées aux articles R. 421-2 à R. 421-8-2 du code de l'urbanisme qui sont dispensées de toute formalité au titre du code de l'urbanisme.**

Autrement dit, ces constructions peuvent être réalisées sans avoir obtenu d'autorisation d'urbanisme.

Il s'agit, par exemple et hors site bénéficiant d'une protection particulière, des piscines inférieures à 10 mètres carrés, des murs dont la hauteur est inférieure à deux mètres, des terrasses de plain-pied ou encore des canalisations souterraines.

- **les constructions mentionnées aux articles R. 421-9 à R. 421-12 qui doivent faire l'objet d'une déclaration préalable.**

Ces constructions peuvent être effectuées après une simple déclaration en mairie.

Il s'agit, par exemple et hors site bénéficiant d'une protection particulière, des antennes-relais de téléphonie mobile, des habitations légères de loisirs dont la surface de plancher est supérieure à 35 mètres carrés, des clôtures lorsque cela est prévu par le plan local d'urbanisme ou encore des constructions dont la surface de plancher est comprise entre 5 et 20 mètres carrés, dont l'emprise au sol est inférieure à 20 mètres carrés et dont la hauteur est inférieure à 12 mètres.

Toutes les constructions nouvelles non citées aux articles R. 421-2 à R. 421-12 du code de l'urbanisme sont conditionnées à l'obtention d'un permis de construire.

Pour les travaux sur constructions existantes :

Le principe est inversé : ils sont dispensés de toute formalité à l'exception :

- **des travaux mentionnés aux articles R. 421-14 à R. 421-16 du code de l'urbanisme qui sont soumis à permis de construire.**

Par exemple : travaux ayant pour effet la création d'une surface de plancher ou d'une emprise au sol supérieure à 20 mètres carrés, travaux ayant pour effet de modifier les structures porteuses ou la façade du bâtiment lorsque ces travaux s'accompagnent d'un changement de destination, travaux sur un monument historique, ...

- **des travaux mentionnés aux articles R. 421-17 et R. 421-17-1 qui doivent faire l'objet d'une déclaration préalable.**

Par exemple : travaux ayant pour effet de modifier l'aspect extérieur d'un bâtiment existant, changements de destination, travaux ayant pour effet de modifier un élément que le plan local d'urbanisme a identifié comme présentant un intérêt d'ordre culturel, historique, architectural ou écologique, ...

Des dispositions particulières s'appliquent également pour les travaux d'aménagement et de démolition (articles R. 421-18 à R. 421-29 du code de l'urbanisme).

Le respect de l'autorisation d'urbanisme obtenue et des documents d'urbanisme applicables

Les travaux réalisés doivent être conformes :

- à l'autorisation d'urbanisme obtenue,
- au document d'urbanisme applicable (règlement national d'urbanisme, PLUI, PLU ou carte communale)

L'indifférence aux règles de droit privé

Il résulte de l'**article A. 424-8 du code de l'urbanisme** que :

« le permis est délivré sous réserve du droit des tiers : il vérifie la conformité du projet aux règles et servitudes d'urbanisme. Il ne vérifie pas si le projet respecte les autres réglementations et les règles de droit privé. Toute personne s'estimant lésée par la méconnaissance du droit de propriété ou d'autres dispositions de droit privé peut donc faire valoir ses droits en saisissant les tribunaux civils, même si le permis respecte les règles d'urbanisme ».

Autrement dit, il n'est pas possible d'opposer un refus à la demande d'autorisation d'urbanisme litigieuse sous prétexte que le projet ne respecterait pas, par exemple, les règles de servitude de vue prévue par le Code civil.

En effet, en vertu du principe de l'indépendance des législations, la délivrance des autorisations d'urbanisme ne peut pas tenir compte des règles de droit privé (CAA Nantes, 2 mai 2014, n°12NT00542).

Par conséquent, une éventuelle méconnaissance de ces règles ne constitue pas en soi une infraction au droit de l'urbanisme.

Si le voisin estime que ces règles sont méconnues et que cela lui cause un préjudice, alors il lui appartient de saisir le tribunal judiciaire pour obtenir une indemnisation et/ou la remise en état des lieux (Cour de Cassation, 3ème, 24 octobre 1990, n°89-15142).

LES SANCTIONS EN CAS DE NON-RESPECT DES REGLES D'URBANISME

La procédure pénale

L'**article L. 480-4 du code de l'urbanisme** dispose que :

« Le fait d'exécuter des travaux mentionnés aux articles L. 421-1 à L. 421-5 en méconnaissance des obligations imposées par les titres Ier à VII du présent livre et les règlements pris pour leur application 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 est puni d'une amende comprise entre 1.200 euros et un montant qui ne peut excéder, soit, dans le cas de construction d'une surface de plancher, une somme égale à 6.000 euros par mètre carré de surface construire, démolie ou rendue inutilisable au sens de l'article L. 430-2, soit, dans les autres cas, un montant de 300.000 euros (...) Les peines prévues à l'alinéa précédent peuvent être prononcées contre les utilisateurs du sol, les bénéficiaires des travaux, les architectes, les entrepreneurs ou autres personnes responsables de l'exécution desdits travaux ».

En outre, aux termes de l'**article L. 610-1** de ce code :

« En cas d'infraction aux dispositions des plans locaux d'urbanisme, les articles L. 480-1 à L. 480-9 sont applicables, les obligations mentionnées à l'article L. 480-4 s'entendant également de celles résultant des plans locaux d'urbanisme.
Les sanctions édictées à l'article L. 480-4 s'appliquent également :
1° En cas d'exécution de travaux ou d'utilisation du sol en méconnaissance des obligations imposées par les articles L. 111-1 à L. 111-10, L. 111-15, L. 111-23, L. 115-3 et L. 131-7 à L. 131-7 ainsi que par les règlements pris pour leur application ;
(...)
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».

Enfin, il résulte de l'**article L. 480-5** du même code que :

« En cas de condamnation d'une personne physique ou morale pour une infraction prévue aux articles L. 480-4 et L. 610-1, le tribunal, au vu des observations écrites ou après audition du maire ou du fonctionnaire compétent, statue même en l'absence d'avis en ce sens de ces derniers, soit sur la mise en conformité des lieux ou celle des ouvrages avec les règlements, l'autorisation ou la déclaration en tenant lieu, soit sur la démolition des ouvrages ou la réaffectation du sol en vue du rétablissement des lieux dans leur état antérieur ».

Le délai de prescription des délits est de 6 ans (article 8 du code de procédure pénale), ce qui signifie que l'infraction litigieuse ne peut être poursuivie que dans un délai de 6 ans à compter de la réalisation des travaux.

Ainsi, il résulte de ces dispositions que le fait de réaliser des travaux sans l'autorisation d'urbanisme nécessaire ou en méconnaissance de l'autorisation d'urbanisme obtenue ou en méconnaissances des documents d'urbanisme est une infraction pénale passible d'une amende et de la remise en état des lieux.

A ce titre, aux termes de l'**article L. 480-1** du même code :

« *Les infractions aux dispositions des titres Ier, II, III, IV et VI du présent livre sont constatées par tous officiers ou agents de police judiciaire ainsi que par tous les fonctionnaires et agents de l'Etat et des collectivités publiques commissionnés à cet effet par le maire ou le ministre chargé de l'urbanisme suivant l'autorité dont ils relèvent et assermentés. Les procès-verbaux dressés par ces agents font foi jusqu'à preuve du contraire (…) Lorsque l'autorité administrative et, au cas où il est compétent pour délivrer les autorisations, le maire ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale compétent ont connaissance d'une infraction de la nature de celles que prévoient les articles L. 480-4 et L. 610-1, ils sont tenus d'en faire dresser procès-verbal. Copie du procès-verbal constatant une infraction est transmise sans délai au ministère public* ».

Le maire a ainsi l'obligation de dresser un procès-verbal d'infraction lorsqu'il a connaissance d'une infraction au droit de l'urbanisme. En cas de doute et afin d'éviter tout vice de procédure, il peut néanmoins être préférable de faire appel à une autre autorité compétente.

Sont ainsi également compétents pour ce type d'infractions : les officiers et agents de police judiciaire, les fonctionnaires et agents de l'Etat et des collectivités publiques commissionnés à cet effet par le maire ou le ministre chargé de l'urbanisme et assermentés.

Quoi qu'il en soit, le procès-verbal est soumis à un certain formalisme qui doit impérativement être respecté. A défaut, la procédure peut être classée sans suite par le ministère public.

Ainsi, le procès-verbal doit mentionner :

- Le nom, le prénom, la signature et la qualité de la personne ayant fait les constatations,
- L'identité des personnes ayant commis l'infraction et leur consentement pour entrer dans les lieux si le constat est impossible depuis le domaine public
- La date et l'heure de la visite
- Le lieu de l'infraction
- Les constatations matérielles effectuées
- La qualification et le fondement juridique des infractions constatées
- Le rappel des articles ouvrant les poursuites

Ce document doit être accompagné de photographies ou à défaut d'un plan des lieux. Il doit être signé et daté. En outre, chaque page doit être paraphée et numérotée.

Enfin, il doit être transmis au ministère public qui décidera ou non de poursuivre pénalement les contrevenants.

PROCES-VERBAL D'INFRACTION AU CODE DE L'URBANISME

La commune de .....

Vu le Code général des collectivités territoriales,
Vu l'article 16 du Code de procédure pénale,
Vu le code de l'urbanisme et notamment son article L. 480-1,

Je soussigné ..... (*préciser nom, prénom*) en qualité de maire de la commune de ..... certifie m'être rendu le ..... (*date et heure*) à l'adresse suivante : ..... (*indiquer l'unité foncière cadastrée et le zonage et les références des documents d'urbanisme*),

Je certifie avoir procédé personnellement aux opérations et constatations ci-après.

Accompagné de ..... (*indiquer nom, prénom, qualité, et service d'appartenance de l'agent concerné*)

En présence de ..... , se déclarant être ..... (*nom, prénom, état civil, domicile, profession ou qualité*)

En l'absence de ..... (*personnes susceptibles d'être entendues : les utilisateurs du sol, les bénéficiaires des travaux, les architectes, les entrepreneurs ou autres personnes responsables de l'exécution desdits travaux*)

CONSTATE :

1. ..... (*décrire précisément les travaux réalisés : par exemple construction nouvelle, travaux sur construction existante, changement de destination, surface créée, hauteur, implantation, matériaux utilisés, modification de l'aspect extérieur, percement d'une ouverture, implantation d'une caravane ou d'une résidence mobile de loisirs, démolition, affouillement ou exhaussement de sols, coupes et abattages d'arbres dans les espaces boisés classés.*
Indiquer, dans la mesure du possible la date d'achèvement des travaux : en cours d'achèvement, achevé depuis moins de 6 ans, non connue.
Indiquer s'il s'agit de travaux sans autorisation ou d'une non-conformité des travaux réalisés à l'autorisation délivrée, etc.)

2. ..... (*préciser selon quel procédé et de quel endroit les constatations ont été opérées : de l'intérieur de la propriété et/ou des constructions, depuis la voie publique*)

(*En cas de refus d'accès à la propriété, l'indiquer comme suit dans le PV :* 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 (*ou joindre le refus d'autorisation de pénétrer sur une propriété privée*).

Mentionne que ..... (*tout événement susceptible d'intéresser l'affaire s'étant déroulé dans le cadre du constat d'infraction : déclaration de voisins, d'administrés, artisans, ou bien vérification d'information cadastrale ou urbanistique en mairie*).

3. Les faits rapportés ci-dessus constituent l'infraction au Code de l'urbanisme suivante :

.....

(*Exemple :*
- Exécution de travaux non autorisés par une autorisation d'urbanisme : ***délit prévu par les articles R. 421-13 et R. 421-17 du code de l'urbanisme et réprimé par les articles L. 480-4 et L. 480-5 du code de l'urbanisme****)*

CLÔTURE :

En foi de quoi j'ai rédigé le présent procès-verbal en ..... exemplaire(s), accompagné de ..... annexe(s) (*nombre d'annexes : 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*).

Le contrevenant, à savoir Monsieur/Madame ....., responsable de l'exécution des travaux, a été avisé par mes soins de l'infraction relevée à son encontre.

Fait en triple exemplaire

Clos le ../../.. à ..h.

Le Maire de .....
(*signature manuscrite*)

Annexes :

- Annexe 1 : plan de situation
- Annexe 2 : plan de masse indiquant les angles de prise de vue
- Annexe 3 : planche(s) photographiques(s)
-Annexe 4 : .....

La procédure civile

L'**article L. 480-14 du code de l'urbanisme** dispose que :

« *La commune ou l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière de plan local d'urbanisme peut saisir le tribunal judiciaire en vue de faire ordonner la démolition ou la mise en conformité d'un ouvrage édifié ou installé sans l'autorisation exigée par le présent livre, en méconnaissance de cette autorisation ou, pour les aménagements, installations et travaux dispensés de toute formalité au titre du présent code, en violation de l'article L. 421-8. L'action civile se prescrit en pareil cas par dix ans à compter de l'achèvement des travaux* ».

Ainsi, il est également possible d'engager la responsabilité civile du bénéficiaire des travaux devant le tribunal judiciaire en vue de faire ordonner la démolition ou la mise en conformité des constructions litigieuses, et ce pendant 10 ans à compter de l'achèvement des travaux.

A ce titre, pendant plusieurs années, la rédaction des dispositions de l'article L. 480-14 du code de l'urbanisme a pu laisser penser que le transfert de la compétence en matière de plan local d'urbanisme à l'EPCI donnait compétence exclusive à ce dernier pour demander au juge judiciaire la démolition ou la mise en conformité d'un ouvrage édifié sans autorisation d'urbanisme ou en méconnaissance de celle-ci.

Toutefois, depuis, la Cour de Cassation s'est prononcée très clairement sur l'application des dispositions de l'article L. 480-14 du code de l'urbanisme précité.

Elle a ainsi jugé que « *la commune a, concurremment avec l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière de plan local d'urbanisme, qualité pour agir en démolition ou en mise en conformité* » (Cour de Cassation, 3ème chambre civile, 21 janvier 2021, n°20-10.602).

Autrement dit, le transfert de la compétence en matière de plan local d'urbanisme à un EPCI ne prive pas les communes membres de leur capacité d'assigner les personnes litigieuses devant le juge judiciaire pour faire ordonner la démolition ou la mise en conformité d'un tel ouvrage.

**
*

Avant d'engager l'une ou l'autre de ces procédures ou les deux, il est conseillé d'adresser un premier courrier au bénéficiaire des travaux l'informant :

1. **Du constat de la réalisation de travaux sans autorisation d'urbanisme, en méconnaissance de celle-ci ou en méconnaissance des documents d'urbanisme,**
2. **Du risque d'engagement des poursuites à défaut pour celui-ci de régulariser la situation sous un certain délai en démolissant ses constructions ou en déposant une demande d'autorisation d'urbanisme de régularisation.**

*
**