



**PRÉFET
DE SEINE-ET-MARNE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

**Direction
départementale
des territoires**

LES ACTIONS DU MAIRE FACE AUX CONSTRUCTIONS ILLEGALES

**Guide des actions
administrative
civile
pénale**

**Service des Affaires Juridiques
Septembre 2022**

Sommaire

Introduction	5
Les voies d'action offertes au maire	6
Action administrative : L'action administrative du maire (L.481-1 à L.481-3 du CU)	
1- Une voie complémentaire à l'action judiciaire exclusivement entre les mains du maire.....	9
2- Les étapes de la mise en œuvre de cette procédure administrative.....	10
Annexe 1 : modèle de courrier préalable à la mise en demeure	13
Annexe 2 : Arrêté de mise en demeure (L. 481-1 du code de l'urbanisme).....	14
Annexe 3: Arrêté de liquidation de l'astreinte administrative.....	16
Annexe 4 : Courrier préalable à la consignation (L. 481-3 CU).....	18
Annexe 5 : Arrêté de consignation administrative (L. 481-3 CU).....	19
Annexe 6 : Arrêté de déconsignation administrative (maire).....	21
Action civile : L'action civile en démolition conférée à la commune (L.480-14 du CU)	
1- Une action civile au fond si la construction est achevée et/ou ancienne.....	25
2- Une action en référé si la construction est récente et/ou en cours d'édification.....	26
Action pénale :	
Schéma de Procédure.....	31
Établir un procès-verbal en urbanisme	33
Établir un arrêté interruptif de travaux.....	35
1- Réaliser un arrêté interruptif de travaux.....	36
1.1 - Conditions préalables à la prise de l'arrêté interruptif de travaux.....	36
1.2 - Le positionnement du maire face à l'interruption de travaux	37
1.3 - Procédure et rédaction d'un arrêté interruptif de travaux	38
2- Les suites de l'arrêté interruptif de travaux.....	42
2.1 - mesures d'exécution.....	42
2.2 - fin de l'interruption des travaux.....	43
Schéma de l'arrêté interruptif de travaux (A.I.T.).....	46

La procédure pénale	47
I - Les poursuites.....	47
II - L'audience.....	47
III - Le jugement.....	48
L'exécution des décisions de justice	49
I - Les astreintes.....	49
II - Le relèvement du montant de l'astreinte.....	50
III - L'exécution d'office.....	51
Modèles d'actes de procédures	
1 - Modèle de courrier pour rendez-vous avant visite.....	53
2 - Formulaire d'ACCORD ou REFUS de pénétrer sur une propriété privée à joindre au courrier.....	54
3 - Autorisation de pénétrer sur une propriété privé.....	55
4 - Modèle de procès-verbal de constatation d'infraction à la législation sur l'urbanisme.....	56
5 - Modèle de lettre dans le cadre de la procédure contradictoire.....	57
6 - Modèle d'arrêté ordonnant l'interruption des travaux.....	58

Introduction

L'article 544 du code civil définit la propriété comme étant « le droit de jouir et de disposer des choses de la manière la plus absolue, pourvu qu'on n'en fasse pas un usage prohibé par les lois et règlements ».

En application de cet article, le propriétaire n'est garanti dans ses droits que s'il fait un usage de son bien qui est conforme aux intérêts de la société. Bien plus, la propriété doit être regardée comme contribuant à la réalisation de l'intérêt général à travers la fonction sociale qui lui est attribuée. Elle participe à l'aménagement du territoire, ainsi qu'à la protection de l'environnement, des forêts et des paysages.

Ainsi, si le droit de l'urbanisme limite les prérogatives du propriétaire dans la jouissance de ses biens en encadrant la possibilité de construire, de détruire et de changer l'affectation des sols, c'est en application de cette conception de la propriété comme instrument permettant la réalisation de l'intérêt général : c'est-à-dire une organisation du territoire contrôlée par la puissance publique. Cet objectif est décliné au niveau local dans les documents d'urbanisme (PLUi, PLU, carte communale) lesquels traduisent les choix effectués localement en terme d'aménagement du territoire.

Le droit de l'urbanisme, dans sa composante répressive, n'a donc pas pour objet de porter atteinte à la propriété, mais de combattre les abus du droit de propriété. Un tel abus est notamment commis lorsque l'usage qui est fait du bien est contraire à la fonction qui lui a été assignée (c'est typiquement le cas lorsque le propriétaire utilise le sol d'une manière différente de celle assignée par le document local d'urbanisme à la zone dans laquelle se trouve sa parcelle).

Lorsqu'il agit pour faire respecter les règles d'urbanisme (tant les règles nationales contenues dans le code de l'urbanisme, que les règles locales inscrites dans le document d'urbanisme communal) sur le territoire communal, le maire agit en tant qu'agent de l'État (dans le cadre de la procédure pénale). Dresser procès-verbal afin de constater une méconnaissance des règles est une obligation légale (inscrite à l'article L.480-1 du code de l'urbanisme) à laquelle il ne saurait déroger. Par son action, il est le garant du respect de l'intérêt général.

De plus, le maire, en tant que premier magistrat de la commune, a également la possibilité d'agir pour défendre les intérêts de la collectivité locale dont il a la charge. Il a ainsi la possibilité de saisir le juge civil dans le cadre d'une action autonome de celle des tiers afin de faire cesser le trouble que constitue une occupation et/ou une utilisation illégale du sol et il détient désormais des leviers d'action au titre de la police administrative afin d'inciter ses administrés à mettre en conformité des situations qui seraient administrativement régularisables.

Les voies de droit permettant aux élus locaux d'agir afin faire respecter les règles d'urbanisme sont variées. L'objectif du présent guide est de les présenter et de fournir des modèles permettant leur mise en œuvre de manière efficace, rapide et sécurisée juridiquement.

Le présent guide reprend l'ancien guide de l'action pénale de la DDT, qui constitue dorénavant la troisième partie du présent guide, auquel sont ajoutés deux nouveaux volets : l'action administrative et l'action civile.

LES VOIES D'ACTION OFFERTES AU MAIRE

Il existe trois voies de droit complémentaires pour agir contre les occupations et utilisations irrégulières du sol.

Ces trois voies de droit ont des finalités différentes, mais permettent d'aboutir au même résultat : la fin de l'infraction. Elles peuvent être mises en œuvre cumulativement ou séparément.

Il s'agit de la procédure administrative (*qui vise à prévenir l'aggravation de l'infraction et inciter à la mise en conformité*), de la procédure civile (*qui vise à faire cesser le trouble manifestement illicite né de la commission de l'infraction*) et de la procédure pénale (*qui vise à sanctionner le responsable de l'infraction*).

- ➡ **La procédure administrative** pour prévenir l'aggravation de la situation et inciter à la mise en conformité.

La procédure administrative a pour objet de faire cesser rapidement la commission de l'infraction alors que celle-ci est encore peu développée (*début de construction irrégulière ; installation de quelques caravanes et mobiles-homes ; premiers dépôts de déchets ; premières coupes d'arbres, etc.*) et peut être régularisée administrativement suite à la réalisation de travaux de mise en conformité.

Objectifs : prévenir l'aggravation des faits délictuels et obtenir la remise en état à un stade pré contentieux.

- ➡ **La procédure civile** pour faire cesser le trouble.

La procédure civile a pour objet de trancher un litige entre deux parties : un demandeur et un défendeur. Elle permet notamment de préserver les droits du demandeur (*la commune*) et d'obtenir la réparation du préjudice qu'il a subi. Cette réparation se manifeste en matière d'urbanisme par une injonction faite au défendeur de mettre fin au trouble généré par l'infraction.

Le principal acteur de cette procédure est l'avocat du demandeur (*en l'espèce la commune par l'intermédiaire de son maire*).

Objectifs : mettre fin au trouble constitué par l'infraction et obtenir une réparation pécuniaire du dommage généré par ledit trouble.

- ➡ **La procédure pénale** pour sanctionner l'infraction.

La procédure pénale a pour objet de sanctionner l'auteur d'une infraction en lui infligeant une peine. Cette peine consiste généralement en matière d'urbanisme par une amende et par l'obligation de remettre les lieux en l'état dans un délai contraint au-delà duquel est liquidée une astreinte pécuniaire par jour de retard.

Le principal acteur de cette procédure est le procureur de la République, assisté du maire agissant en tant qu'officier de police judiciaire.

La procédure pénale est initiée par le maire qui est chargé de signaler les faits au procureur de la République au moyen de la transmission d'un procès-verbal (*article L.480-1 du code de l'urbanisme*). Le maire est ensuite chargé de documenter la procédure par la réalisation de rapports de constatation qui permettent d'attester de l'évolution de la situation.

Dans le cadre de cette procédure, le maire peut également être amené à prendre un arrêté interruptif de travaux (AIT) afin de faire cesser les travaux litigieux (*article L. 480-2 alinéa 3 du code de l'urbanisme*). Toute méconnaissance de ce commandement d'arrêter les travaux doit être constaté par procès-verbal.

Objectifs : sanctionner le contrevenant et mettre fin à la situation délictuelle.

Action

administrative

L'action administrative du maire (L.481-1 à L.481-3 du CU)

Objectif : prévenir l'aggravation des infractions commises et y mettre fin

La loi du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique a introduit dans le code de l'urbanisme **les articles L.481-1 à L.481-3** qui **renforcent les pouvoirs de police du maire face aux constructions irrégulières et face aux occupations et utilisations du sol illégales**.

Antérieurement à cette loi, les dispositions du code de l'urbanisme n'autorisaient pas le maire à mettre en demeure un administré de se conformer aux autorisations d'urbanisme délivrées et aux dispositions du règlement du document local d'urbanisme. Ce renforcement des pouvoirs de police du maire, qui a essentiellement pour objet de lui permettre **d'inciter le contrevenant à se mettre en conformité avec la réglementation**, fait du premier magistrat de la commune un acteur majeur de la lutte contre les infractions aux règles d'urbanisme en lui octroyant des pouvoirs qui lui sont propres.

1 - Une voie complémentaire à l'action judiciaire exclusivement entre les mains du maire.

L'article L.481-1 dispose à son alinéa 1^{er} que « 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 I 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 ».

Cette nouvelle procédure administrative (prévue aux articles L.481-1 à L.481-3 du code de l'urbanisme) est **un moyen d'action complémentaire à l'action judiciaire** et ne doit donc pas être considérée comme une voie alternative aux poursuites pénales. En effet, la constatation d'une infraction via un procès-verbal est une obligation pour le maire en vertu des dispositions de l'article L.480-1 du code de l'urbanisme, tandis que **la mise en œuvre de cette procédure administrative demeure une simple faculté** à laquelle le maire peut choisir de recourir ou non en fonction de la situation à laquelle il est confronté.

Il est à noter que 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 œuvre ces dispositions.

De plus, en prévoyant que l'objet de cette procédure est de contraindre l'administré « à procéder aux opérations nécessaires à la mise en conformité » ou de déposer « une demande d'autorisation », ce texte a surtout pour fonction de permettre au maire d'agir face à **une situation qui serait administrativement régularisable** (une construction édifiée sans autorisation d'urbanisme mais ne méconnaissant pas les dispositions du document d'urbanisme communal ou une construction méconnaissant les prescriptions de l'autorisation d'urbanisme délivrée pour son édification).

Par conséquent, ces nouvelles mesures constituent un **levier coercitif permettant au maire de contraindre le contrevenant à régulariser rapidement sa situation**.

2 - Les étapes de la mise en œuvre de cette procédure administrative

■ Première étape : la procédure contradictoire et la mise en demeure.

L'article L.481-1 alinéa 1^{er} du code de l'urbanisme prévoit que l'autorité administrative doit mettre en demeure le contrevenant de se conformer à la réglementation avant de prendre toute mesure coercitive en ce sens. Il ressort également de la rédaction de ce texte que **la mise en demeure ne peut intervenir qu'après avoir invité l'intéressé à présenter ses observations.**

▣ Le respect de la procédure contradictoire

Le maire doit donc avant toute chose écrire à son administré un courrier par lequel il fait état de ses constatations (*décrire les faits constituant un manquement ; préciser les dispositions législatives et réglementaires méconnues*) et par lequel il l'enjoint de présenter ses observations à ce sujet, ceci dans un délai bien déterminé qui ne peut être inférieur à 15 jours.

Cette procédure contradictoire permet de solidifier la mise en demeure en recueillant les éléments certifiant l'existence d'un manquement. Elle permet notamment au maire, en cas de réponse de l'administré mis-en-cause, de confronter son analyse de la situation aux explications de ce dernier et d'obtenir des informations complémentaires sur la nature des faits.

▣ La mise en demeure du contrevenant

La mise en demeure est un acte qui a pour objet de rappeler ses obligations au contrevenant. Elle doit donc contenir un rappel précis des faits et un exposé détaillé de la législation et de la réglementation qui ont été méconnues. Elle doit également l'informer des mesures correctives que la mise en conformité de la situation impose, du délai pour les exécuter et des sanctions auxquels il s'expose s'il ne défère pas à cette injonction de faire.

Ainsi, la mise en demeure, lorsque le contrevenant ne s'y conforme pas, permet de démontrer sa réticence à corriger les manquements qui lui sont imputés, d'autant plus que les mesures correctives à prendre lui sont clairement indiquées par l'Administration. Elle est donc l'élément fondamental permettant de justifier les sanctions prévues par ce dispositif législatif (les astreintes et la consignation).

Le maire dispose d'un large pouvoir d'appréciation quant au délai à laisser au contrevenant. En effet, l'article L.481-1 du code de l'urbanisme dispose à son second alinéa que « 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 ».

Il convient de préciser que l'absence de fixation d'un délai pour la réalisation des mesures prévues par la mise en demeure rend cette dernière irrégulière. De même, les mesures à réaliser pour respecter la mise en demeure doivent y être explicitement indiquées. Le délai et les mesures à réaliser sont à déterminer en fonction du cas d'espèce et de la situation personnelle des contrevenants.

La jurisprudence administrative estime qu'il revient à la personne mise en demeure de justifier l'exécution des mesures contenues dans cet acte et que l'Administration n'est pas tenue, à l'issue du délai de mise en demeure, de réaliser un nouveau contrôle, afin d'apprécier la persistance des manquements (CE, 6 juin 2018, Société Editions Croque Futur, n°412589).

Toutefois, la mise en demeure comme les sanctions pouvant être prises sur son fondement (les astreintes et la consignation d'une somme) étant des actes pouvant faire l'objet d'un recours contentieux devant la juridiction administrative, il est toujours préférable d'effectuer un tel constat afin de pouvoir aisément répondre à de telles contestations.

■ Deuxième étape : la mise en œuvre de mesures coercitives avec l'astreinte et la consignation.

Lorsque l'administré mis-en-cause refuse de déférer à la mise en demeure qui lui est faite par l'autorité administrative compétente (le maire ou le président d'EPCI compétent en matière de PLU), il est possible de prendre des mesures coercitives à son encontre. Deux types de sanctions peuvent être mises en œuvre pour contraindre l'administré récalcitrant à se conformer aux mesures prescrites dans la mise en demeure : la liquidation d'une astreinte et la consignation d'une somme d'argent entre les mains d'un comptable public.

▣ L'astreinte administrative.

L'article L.481-1 dispose à son troisième alinéa que « 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 € ».

Il ressort de la rédaction de cet article que le délai et le montant de l'astreinte sont encadrés. Ainsi, l'astreinte et le délai fixés doivent être en adéquation avec la nature de l'infraction constatée et l'importance des mesures correctives permettant d'y remédier. Aussi, l'astreinte ne peut excéder 500 euros par jour pour un montant total de 25 000 euros par an.

Le maire dispose d'une grande marge de manœuvre quant à la fixation du délai à partir duquel l'astreinte peut commencer à courir ou dans la détermination de son montant. L'objectif est de permettre à l'autorité compétente de personnaliser la sanction en fonction de :

- la gravité de l'infraction (exemple: des travaux similaires sont regardés comme plus graves lorsqu'ils sont réalisés sur une parcelle située dans une zone de risque que lorsqu'ils sont effectués sur une parcelle ne supportant pas de servitude particulière),
- l'ampleur des mesures correctives édictées dans la mise en demeure (exemple :une construction à usage d'habitation nécessite normalement des travaux plus importants qu'un mur de clôture pour être mise en conformité),
- la conséquence de l'inexécution desdites mesures correctives (exemple : les risques subis par les biens et les personnes en raison de l'édification d'une clôture non conforme aux dispositions du PPRI)
- la situation économique et sociale des contrevenants.

Ainsi, des astreintes administratives ont été suspendues en raison de leur disproportion au regard des revenus du requérant et de l'objectif d'intérêt général poursuivi (TA de Toulon, 18 octobre 2021, n°2102647).

Cette personnalisation de la sanction doit se traduire par une modulation de l'astreinte en fonction du cas d'espèce. Une progressivité du montant de l'astreinte dans le temps est envisageable. Les éléments expliquant la modulation de l'astreinte (la gravité de l'infraction, la nature des mesures correctives, les conséquences de leur inexécution, et dans une moindre mesure la situation économique et sociale des contrevenants) font partie des éléments de motivation de l'arrêté d'astreinte et il est fortement conseillé de les faire apparaître dans les « considérants » de cet acte.

Une fois notifié au contrevenant, l'arrêté d'astreinte doit être transmis aux services des finances publiques qui seront chargés de percevoir les sommes dues par l'administré récalcitrant.

A ce sujet l'article L.481-2 du code de l'urbanisme précise que « 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.

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.

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 ».

► La consignation d'une somme entre les mains d'un comptable public.

Cette loi prévoit également que lorsque la mise en demeure de se conformer au droit de l'urbanisme est restée sans effet, l'autorité de police peut obliger la personne concernée à consigner une somme équivalente au montant des travaux à réaliser dans les mains d'un comptable public. Cette somme sera restituée à l'intéressé au fur et à mesure de la réalisation des travaux prescrits.

Ces dispositions ont été codifiées à l'article L.481-3 du code de l'urbanisme comme suit : *«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.

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 ».

Face à la résistance du contrevenant à l'astreinte, le maire a la possibilité de prendre un arrêté contraignant l'administré à consigner entre les mains d'un comptable public la somme issue de l'astreinte. Cet arrêté doit être notifié audit administré, puis être transmis aux services des finances publiques qui seront chargés de percevoir les sommes en question.

Il convient de préciser qu'en matière d'urbanisme les sommes consignées ne peuvent pas être utilisées en lieu et place de l'administré pour réaliser les travaux prescrits. Ces sommes sont en effet conservées par les services des finances publiques et sont restituées à l'administré au fur et à mesure de l'exécution par ce dernier des mesures contenues dans la mise en demeure. Cette restitution se fait au moyen d'un arrêté de déconsignation qui est établi par le maire et notifié à l'administré et aux services des finances publiques chargées de la conservation des sommes susmentionnées.

Il est important de préciser que la mise en demeure et les sanctions prises sur son fondement (l'arrêté liquidant les astreintes et l'arrêté de consignation) sont des décisions faisant grief qui peuvent être contestées devant la juridiction administrative. Ces actes doivent donc faire mention des délais et voies de recours par lesquels leurs destinataires pourraient en contester la validité.

Annexe 1 : modèle de courrier préalable à la mise en demeure

(procédure obligatoire de contradictoire préalable)

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

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 : (choisir entre les deux options ci-dessous)

- 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.

Je vous informe que j'envisage de prendre à votre encontre un arrêté de mise en demeure assorti d'une astreinte (.....€/jour de retard) en ce sens.

Conformément aux dispositions 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 incriminés, 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 2 : 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 valant procédure contradictoire en date du (*jj/mm/aaaa*) adressée à Mme/M. (.....)

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 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 (*déla*i).

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)*

Annexe 3: 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 (.....) jours 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. (.....) 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 question en la matérialité des faits;

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.

ARRÊTE

Article 1 : Mme/M. (*nom, adresse*), est redevable envers la commune de (.....) de la somme de (.....) euros (.....) centimes (.....€), 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'arrêté.

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)

Annexe 4 : Courrier préalable à la consignation (L. 481-3 CU)

(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 5 : 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 (délai), 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 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)

(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 6 : 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 MUNICIPAL 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 /parcelle cadastrale*) 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 (*délai*), 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 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)

(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.)

Action

civile

L'action civile en démolition conférée à la commune (L.480-14 du CU)

Objectif : faire cesser le trouble manifestement illicite.

Depuis, la loi du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages, la commune (ou l'EPCI compétent en matière de PLU) dispose d'une action civile en démolition autonome de celle ouverte aux tiers à l'article L.480-13 du code de l'urbanisme et de l'action publique en démolition prévue à l'article L.480-1 du code de l'urbanisme, laquelle est activée par la transmission du procès-verbal de constat au procureur de la République.

Originellement restreinte à des hypothèses où la sécurité publique était en jeu, cette action a été élargie, par la loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement (ENE), à l'ensemble des hypothèses dans lesquelles une construction ou des travaux méconnaîtraient une règle de droit public applicable sur le territoire communal.

Édictée à l'article L.480-14 du code de l'urbanisme, elle a pour objectif de permettre à la commune de faire respecter les dispositions de son document d'urbanisme et en particulier les prescriptions attachées à son zonage réglementaire en réclamant au juge civil la démolition des constructions et des aménagements illégaux.

1- Une action civile au fond si la construction est achevée et/ou ancienne.

Il résulte des dispositions de l'article L.480-14 du code de l'urbanisme que *«la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière de plan local d'urbanisme peut saisir le tribunal judiciaire en vue de faire ordonner la démolition ou la mise en conformité d'un ouvrage édifié ou installé sans l'autorisation exigée par le présent livre, en méconnaissance de cette autorisation ou, pour les aménagements, installations et travaux dispensés de toute formalité au titre du présent code, en violation de l'article L.421-8. L'action civile se prescrit en pareil cas par dix ans à compter de l'achèvement des travaux»*.

L'objectif de cette action civile en démolition propre à la commune est de **permettre le rétablissement d'une situation regardée comme illicite au regard des dispositions du document local d'urbanisme**. L'article L.480-14 du code de l'urbanisme vise explicitement les travaux soumis par leur nature et leurs dimensions au régime d'autorisation prévu par le code de l'urbanisme (*permis de construire, de démolir et d'aménager, déclaration préalable de travaux*), mais également ceux qui échappent à ce régime du fait de leurs dimensions réduites mais qui seraient strictement prohibés par la réglementation locale (*exemple : un exhaussement du sol ne répondant pas aux critères cumulatifs de hauteur et de superficie au-delà desquels il est soumis au régime de la déclaration préalable*).

Il a été jugé que l'action civile de la commune fondée sur l'article L.480-14 du code de l'urbanisme étant destinée à faire cesser une situation illicite, **la collectivité publique requérante n'a pas à démontrer un préjudice personnel et direct causé par les constructions irrégulières (Cass. 3e Civ, 16 mai 2019, société des Mines contre commune de Lovagny, n°17-31.757)**.

Par ailleurs, l'intérêt à agir de la commune sur le fondement de l'article L.480-14 du code de l'urbanisme est admis de manière étendue par le juge judiciaire, celui-ci ayant estimé que la commune ne perd pas sa qualité pour agir si c'est l'EPCI qui est compétent en matière de PLU (**Cass. 3 Civ, 21 janvier 2021, n°20-10.602**).

En outre, l'action civile se prescrivant en dix ans à compter de l'achèvement des travaux, elle confère un délai pour agir en justice plus étendu qu'en matière pénale où la prescription est de 6 ans à compter du jour où l'infraction a été commise. Par conséquent, via l'action civile, une collectivité peut demander au juge la démolition d'une construction pour laquelle l'action pénale serait éteinte.

Il convient de préciser que le juge constitutionnel a validé la possibilité de faire procéder à une démolition sur le fondement de l'article L.480-14 du code de l'urbanisme tout en l'assortissant d'une réserve d'interprétation. Afin de ne pas porter une atteinte excessive au droit de propriété, le juge doit ordonner la remise en état des lieux plutôt que la démolition lorsque la construction est administrativement régularisable et que le propriétaire accepte cette solution (**Cons. Const. 31 juillet 2020, n°2020-853 QPC**).

Par conséquent, il importe de procéder à une analyse rigoureuse de la situation au regard du régime des autorisations d'urbanisme prévu au Titre II du Livre IV du code de l'urbanisme, ainsi que des dispositions du règlement du document d'urbanisme communal, afin que soit démontrée dans la requête l'impossibilité de régulariser les travaux par une autorisation d'urbanisme.

2 - Une action en référé si la construction est récente et/ou en cours d'édification.

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

Le référé est une procédure contradictoire qui aboutit au prononcé d'une décision provisoire. Il s'agit d'une procédure rapide qui se déroule devant un juge unique. Deux types de référés peuvent être mobilisés face à des constructions illégales : **le référé conservatoire (ou mesures utiles)** afin de faire cesser le trouble manifestement illicite que constituent les travaux et **le référé-instruction** afin de faire établir la preuve des faits nécessaire pour agir en justice.

■ Le référé conservatoire (ou mesures utiles)

Le référé conservatoire ou mesures utiles (prévu à l'article 809 du code de procédure civile) permet de demander au juge d'ordonner toutes les mesures permettant, soit de prévenir un dommage imminent, soit de faire cesser un trouble manifestement illicite.

L'urbanisme entre bien dans le champ de compétence de ce juge. En effet, il a été jugé que la réalisation de travaux sans autorisation constitue bien un trouble manifestement illicite que le juge des référés peut faire cesser sur le fondement de l'article 809 précité (**CA de Toulouse, 8 juillet 1994, Association de protection de la vallée de l'Hers contre Société Leroy Merlin, n°XTOUL080794X**).

La principale finalité de cette action est de faire stopper une opération de travaux illégale (réalisée sans autorisation d'urbanisme et en méconnaissance des documents locaux d'urbanisme) ou irrégulière (réalisée en méconnaissance des prescriptions d'une autorisation d'urbanisme). Ainsi, il a également été jugé que le juge des référés peut assortir d'une astreinte sa décision visant l'arrêt des travaux (**CA de Rennes, 27 mars 2009, n°08/01177 et n°08/03323**).

Le référé-conservatoire constitue donc une mesure complémentaire à la prise d'un arrêté interruptif de travaux (AIT) permettant de cristalliser la situation dans l'attente d'un jugement au fond.

Le juge des référés dispose toutefois de pouvoirs étendus qui ne se limitent pas à la formulation d'un commandement de cesser les travaux litigieux. En effet, le juge tire des dispositions de l'alinéa 1er de l'article 835 du code de procédure civile le pouvoir de prescrire toutes les mesures conservatoires qui s'imposent pour faire cesser un trouble manifestement illicite. En fonction du cas d'espèce qui lui est présenté, de telles mesures peuvent aller jusqu'à la remise en état des lieux.

■ Le référé-instruction.

Lorsque la commune souhaite intenter une action en démolition devant le juge civil (au fond ou en référé), mais que les faits ne peuvent être établis avec une précision suffisante depuis la voie publique ou qu'ils nécessitent l'intervention d'un expert en raison de leur trop grande technicité, il peut être judicieux d'introduire un référé-instruction préalablement ou concomitamment à cette action en démolition.

Le référé-instruction (prévu à l'article 145 du code de procédure civile) permet de demander au juge de prendre toute mesure permettant d'établir la preuve des faits dont pourrait dépendre la solution au litige.

De même, en droit civil la charge de la preuve pesant sur le demandeur (la commune), le maire peut voir la véracité de ses constatations être contestées par la partie adverse. L'introduction d'une requête-instruction sollicitant du juge civil la désignation d'un huissier de justice chargé de constater l'infraction permet de faire face à cette difficulté en venant doubler les constatations du maire, lesquelles demeurent indispensables.

Les principales caractéristiques de la procédure civile.

L'introduction d'une action devant le juge civil nécessite obligatoirement d'être représenté par un avocat, la procédure étant très formalisée et essentiellement écrite.

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

Cette requête doit préciser l'objet de la demande (en l'espèce la remise en état des lieux ; et en référé l'interruption des travaux) et être étayée par des moyens de fait et de droit.

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

L'objectif est d'éviter que le juge civil ne propose une médiation ou une conciliation qui n'est pas susceptible d'aboutir et qu'il statue directement sur le fond de l'affaire (c'est-à-dire la demande de remise en état des lieux).

La partie adverse est ensuite invitée à répondre aux écritures de l'avocat qui pourra éventuellement demander des éléments complémentaires pour y répondre. Ces échanges doivent impérativement se faire antérieurement à la mise au rôle de l'affaire qui est généralement audiencée en quelques mois.

L'exécution du jugement civil.

Le jugement rendu ne pourra être exécuté qu'après avoir été notifié aux parties. Afin de donner à ladite décision de justice son caractère exécutoire le plus tôt possible, la partie gagnante a la possibilité de la signifier à la partie adverse par voie d'huissier de justice.

Si le jugement contient un commandement de démolir sous astreinte, un constat de la méconnaissance de cette injonction devra être établi passé un délai permettant de liquider une astreinte qui soit conséquente sans atteindre des montants déraisonnables.

Exemple : dans le cas d'un jugement commandant de remettre en état dans un délai de 3 mois sous astreinte de 50 euros par jour de retard, un procès-verbal constatant la non-exécution peut être dressé 9 mois après que le jugement ait acquis son caractère définitif. Il permettra ainsi de liquider l'astreinte pour la période de 6 mois faisant suite à la première période de 3 mois laissée par le juge au contrevenant pour se mettre en conformité et pour laquelle l'astreinte ne court pas.

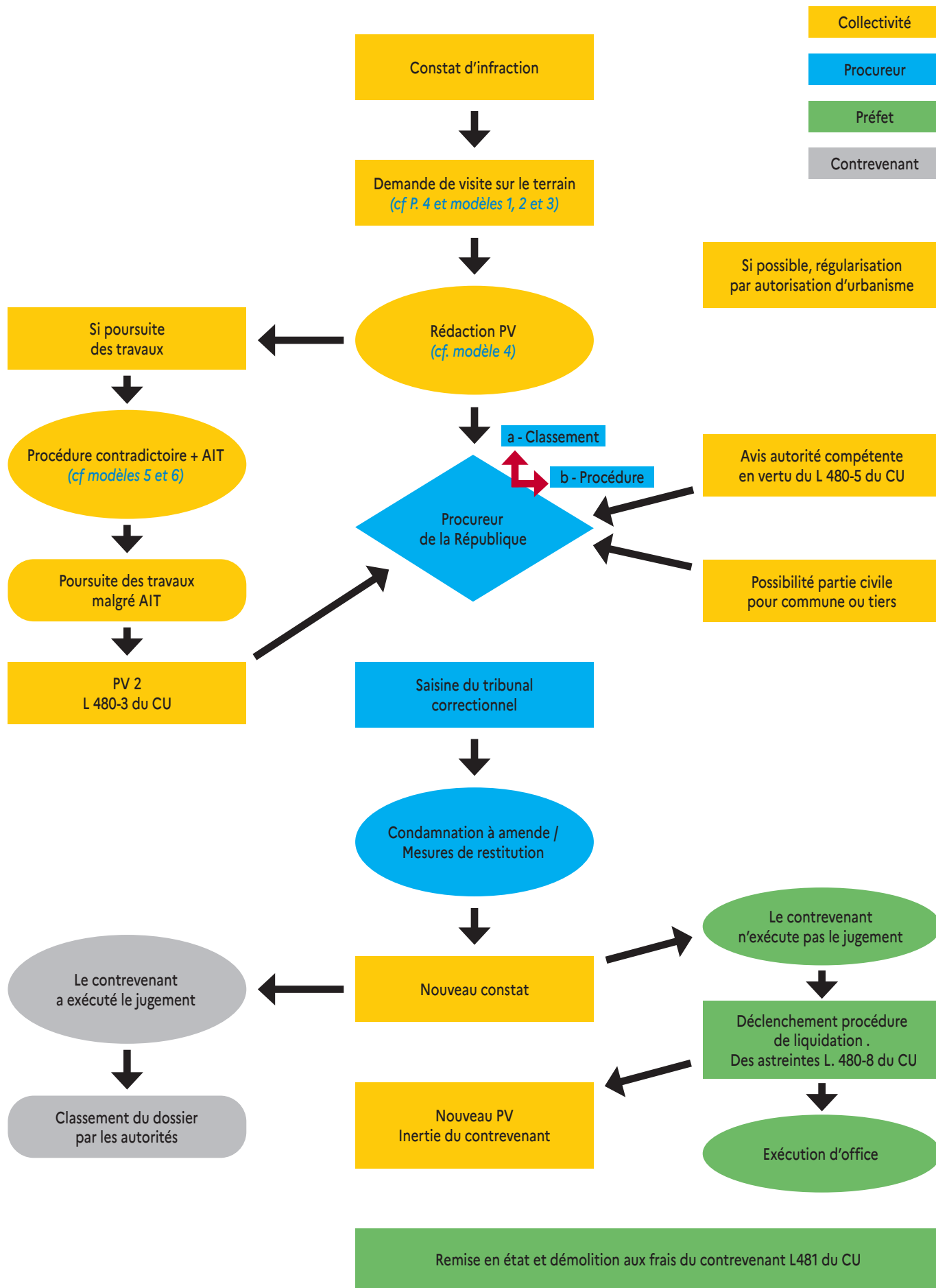
Le procès-verbal constatant la non-exécution de la décision de justice devra ensuite être transmis, avec une copie du jugement dont il constate la non-exécution, au juge de l'exécution du tribunal judiciaire afin que celui-ci rende une ordonnance de liquidation des astreintes et qu'il fixe une nouvelle période d'astreinte pour l'avenir (il est alors possible de demander à ce juge de relever sensiblement le montant de l'astreinte). Cette ordonnance de liquidation doit alors être transmise au service produits divers de la DDFIP, lequel sera chargé de recouvrer les sommes dues.

En cas de résistance aux astreintes (après deux ou trois périodes liquidées), il peut être envisagé l'exécution forcée de la décision (la démolition des constructions et des aménagements). La commune est alors chargée de monter l'opération et peut disposer du soutien financier de l'État, ainsi que du concours de la force publique (pour sécuriser le site) le jour de l'opération.

Action

pénale

Schéma de Procédure



Établir un procès-verbal en urbanisme

Le constat des infractions est une obligation et un devoir pour les élus et les fonctionnaires consacrés par les textes. La présente fiche de procédure a pour objet de rappeler les différentes étapes concernant la constatation des infractions en matière d'urbanisme.

Objet de la procédure

- ▀ Décrire le processus de l'établissement d'un procès-verbal d'infraction à l'encontre du contrevenant
- ▀ Préciser les obligations de la commune vis à vis du contrevenant et du Procureur de la République

Texte principal de référence

L'article L 480-4 du code de l'urbanisme (CU) dispose *«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 610-1 et L 480-4 du CU, ils sont tenus d'en faire dresser procès-verbal»*

L'infraction est régularisable

Si l'infraction est régularisable par l'obtention d'une autorisation conforme aux règles d'urbanisme en vigueur, il est préférable de tenter une action amiable.

L'envoi d'une lettre de mise en demeure au contrevenant de se conformer à la réglementation en vigueur peut être tenté en premier ressort. En fonction du projet, ce dernier régularisera sa situation par le dépôt d'un permis de construire ou d'une déclaration préalable.

Si aucune réponse ne vous est adressée en retour, un procès-verbal d'infraction devra être dressé .

Qui peut constater les infractions ?

Les infractions commises en matière d'urbanisme sont constatées par tous officiers ou agents de police judiciaire, ainsi que par tous les fonctionnaires et agents de l'état et des collectivités publiques commissionnées à cet effet. Les maires et leurs adjoints font partie de la catégorie des officiers de police judiciaire (OPJ).

Quelles précautions à prendre pour la visite de constat ?

Si l'infraction peut être facilement constatée et de manière complète depuis le domaine public, elle peut être verbalisée sans formalité préalable. Dans le cas contraire, s'il est nécessaire de pénétrer dans la propriété, il est indispensable de demander l'accord du propriétaire du terrain. Pour ce faire, il est nécessaire de prendre rendez-vous avec le contrevenant par lettre recommandée avec avis de réception postale et de Pré-remplir avant la visite sur place les différents formulaires relatifs aux conditions d'accueil du propriétaire : refus ou autorisation de pénétrer sur la propriété.

Sont annexés à la présente fiche de procédure les modèles de courrier et de formulaires sus-visés

Déroulement de la visite de constat

- Dans tous les cas :
 - ▢ Noter de manière précise et objective les points constatés sur le terrain (travaux effectués, prise de mesure des bâtiments et de leur implantation)
 - ▢ Prendre des photographies
 - ▢ Noter les éventuelles observations des personnes présentes sur le terrain (les contrevenants notamment)
- Si le propriétaire autorise l'accès à son domicile : lui faire signer l'autorisation de pénétrer
- Si le propriétaire refuse l'accès à son domicile : lui faire signer le refus de pénétrer (NB : En cas de travaux ayant fait l'objet d'un permis ou d'une déclaration préalable, un PV d'obstacle au droit de visite devra être dressé). si possible, constater l'infraction depuis le domaine public.

NB : Même procédure en cas d'absence du propriétaire le jour de la visite.

Rédaction et envoi du procès-verbal

- ▢ **Identification du mis en cause** : par la mention précise de son état civil complet ainsi que son adresse (si possible téléphone et mail) et de sa qualité – S'il s'agit d'une personne morale (notamment une société civile immobilière) le nom du gérant et tous renseignements sur la personne morale (statuts, n° RCS, contrats, marchés de travaux ...)
- ▢ **Désignation du lieu de l'infraction et de la date exacte** de l'infraction ou des constructions litigieuses avec la précision du lien juridique unissant l'immeuble au mis en cause
- ▢ Mettre en forme les éléments constatés lors de la visite.
- ▢ Envoyer le procès-verbal signé et paraphé au Procureur de la République avec ses pièces jointes (photographies, plan de situation, plan masse du terrain (avec identification de la construction et des angles de vue des photographies) et l'autorisation d'accès/refus signée du propriétaire.
- ▢ Accompagner cet envoi d'un courrier exposant succinctement les faits avec en particulier les mesures d'information et/ou de concertation préalable, le contexte, l'historique.
- ▢ Préciser les voies de régularisation afin que soient respectées les règles d'urbanisme en vigueur (démolition, remise en état du terrain...)
- ▢ Informer le contrevenant de la saisine du Procureur de la République :lui demander éventuellement de régulariser sa situation dans un délai contraint avant l'envoi du PV au parquet.

RAPPEL : En application de l'article R 155 du code de procédure pénale, le procès-verbal est une pièce de procédure judiciaire qui ne peut être communiquée, même au contrevenant, qu'avec l'accord du Procureur de la République. Toute demande de communication du procès-verbal doit donc être refusée en orientant le demandeur vers le Procureur de la République.

Établir un arrêté interruptif de travaux

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

Pour remédier à cela, l'article L. 480-2 du code de l'urbanisme permet de prendre une mesure conservatoire importante : l'interruption de travaux.

Elle peut être ordonnée par l'autorité judiciaire, sur réquisition du ministère public ou d'office par le juge d'instruction ou le tribunal correctionnel. Le maire en a également la possibilité, voire l'obligation en situation de «compétence liée», en prenant un *arrêté interruptif de travaux* (AIT).

Or cette procédure présente un double avantage :

- ▀ d'une part, elle permet de prévenir, même partiellement, le préjudice causé à l'intérêt général,
- ▀ d'autre part, elle permet d'éviter une condamnation à démolition, mesure difficile à mettre en œuvre.

Elle s'avère être un instrument particulièrement efficace à destination des maires pour lutter contre les travaux illégaux. Mais c'est un outil puissant juridiquement et qui met potentiellement en jeu la force publique. Il répond donc à des règles strictes de fond et de forme qui doivent être respectées.

Afin de vous aider à mieux comprendre ces règles, le présent guide a pour objet de vous conseiller dans la démarche et la procédure à suivre pour prendre un arrêté interruptif de travaux.

1 - RÉALISER UN ARRÊTÉ INTERRUPTIF DE TRAVAUX

1.1 Conditions préalables à la prise de l'arrêté interruptif de travaux

L'AIT nécessite trois conditions cumulatives. Il n'intervient que lorsque :

- ▀ les travaux ne sont pas achevés,
- ▀ les travaux constituent une infraction visée par l'arrêté interruptif de travaux,
- ▀ le juge pénal ne s'est pas encore prononcé sur cette infraction.

1.1.1 Des travaux non-achevés

L'arrêté doit venir interrompre des travaux toujours en cours (Cour administrative d'appel (CAA) Paris 10 décembre 1998, *SCI Ozoir Loisirs* req. 97PA01037 ; CAA Paris, 26 février 1998, *Mme Guedon*, req. 95PA03298).

Ainsi un AIT est illégal si les travaux restants ne nécessitent pas d'autorisation (Conseil d'Etat (CE) mars 1994, n°135448).

Il est cependant régulier si les travaux précisément visés pour leur illégalité sont terminés mais s'inscrivent dans un ensemble qui ne l'est pas, car la jurisprudence a posé le principe selon lequel les travaux sont «achevés» seulement *«lorsque l'immeuble est en état d'être affecté à l'usage auquel il est destiné»* (Crim., 19 janvier 1982). Ainsi, des travaux de façade d'une maison, irréguliers mais terminés, peuvent motiver un AIT si la maison dans son ensemble n'est pas encore achevée (CAA Paris, 26 février 1998, req. 95PA03298)

1.1.2 Une infraction visée par l'article L. 480-4 du code de l'urbanisme

Un arrêté interruptif de travaux ne peut intervenir qu'en présence de certaines infractions à la législation sur l'urbanisme, spécifiquement visées.

L'existence d'une infraction

Le juge administratif amené à apprécier la légalité d'un AIT vérifie que l'exécution des travaux interrompus constituait une infraction pénale (CE 16 avril 1982, *Min. Environnement et cadre de vie c/ Germonde*, req. 25057 ; CE 24 février 1992, *M. Claude Heinz*, req. 89626).

Le constat de l'illégalité de l'autorisation délivrée pour les travaux effectués ne peut justifier, à lui seul, un AIT (CE 14 novembre 1981, *SARL European Homes*, req. 15499).

Une infraction visée

L'article L. 480-2 du code de l'urbanisme délimite le champ d'application de l'AIT aux infractions faisant l'objet de l'article L. 480-4 du même code, à savoir «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 (livre quatrième du code de l'urbanisme) 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».

Il s'agit donc de travaux en infraction avec la législation des autorisations d'urbanisme : permis de construire, d'aménager, de démolir, déclaration préalable, qu'il s'agisse du respect des prescriptions de ces autorisations ou de leur existence même.

Il est à noter qu'une démolition doit être précédée de la délivrance d'une autorisation seulement lorsque le bâtiment qui en fait l'objet relève d'une protection particulière ou est situé dans une commune ou partie de commune où le conseil municipal a décidé d'instaurer le permis de démolir (art. L. 421-3 du code l'urbanisme). Cela signifie qu'en dehors de ces cas, l'interruption de travaux de démolition devra reposer sur une autre infraction que celle du défaut d'autorisation

L'absence d'autorisation est une notion précisée au cas par cas par la jurisprudence :

- la péremption d'un permis de construire est assimilée par la jurisprudence à une absence d'autorisation justifiant l'interruption des travaux (CE 15 avril 1992, *SCI Chaptal*, req. 67407; CAA Douai, 12 juillet 2001, *SCI Séverine*, req. 97DA02016)
- il en est de même pour le retrait de l'autorisation (CE 10 mai 1985, *Cne D'Aigues Mortes* ; CE février 1996, *SARL Sodical*),
- ou si aucune demande d'autorisation n'a été sollicitée (Crim. 24 novembre 1955),
- ou si les travaux ont débuté avant l'obtention d'une autorisation (Crim. 7 mars 1983).

L'article L. 160-1 du code de l'urbanisme étend le champ d'application de l'article L. 480-4, et donc de l'AIT, à des infractions :

- en cas d'infraction aux dispositions des plans d'occupation des sols, des plans locaux d'urbanisme,
- en cas de coupes et d'abattages d'arbres effectués en infraction aux dispositions de l'article L 421-4, sur les territoires des communes, parties de communes ou ensemble de communes où l'établissement d'un plan local d'urbanisme a été prescrit mais où ce plan n'a pas encore été rendu public,
- en cas d'exécution de travaux ou d'utilisation du sol en infraction aux dispositions des articles L 113-11 à L 113-13 relatifs à la protection des espaces naturels sensibles des départements,
- en cas d'exécution de travaux ou d'utilisation du sol en infraction aux prescriptions architecturales ou aux règles particulières édictées dans une zone d'environnement protégé en application des articles L 113-17 et L 113-18.

Enfin d'autres dispositions renvoient expressément à l'article L. 480-2 ou étendent la portée de l'article L. 480-4. Il en va ainsi par exemple pour :

- les infractions à la législation sur le plan de sauvegarde et de mise en valeur du site patrimonial remarquable et la restauration immobilière (art. L. 313-11 du code de l'urbanisme),
- les infractions à la législation sur les monuments historiques et leurs abords, sites patrimoniaux remarquables et site naturel (L 641-1 du code du patrimoine ; monuments naturels et sites : art. L 630-1 du code du patrimoine et L 341-19 du code de l'environnement)
- les infractions à la législation des installations soumises à un plan de prévention des risques technologiques (art. L. 515-24 du code de l'environnement),
- le fait de construire ou d'aménager un terrain dans une zone interdite par un plan de prévention des risques naturels prévisibles approuvé ou de ne pas respecter les conditions de réalisation, d'utilisation ou d'exploitation prescrites par ce plan (art. L. 562-5 du code de l'environnement).

1.1.3 Absence de jugement rendu par le juge judiciaire

Troisième condition, un AIT ne peut pas être pris si l'autorité judiciaire n'a pas encore rendu de jugement (CAA Paris 26 février 1998, Mme Guedon, req. 95PA03298).

1.2 Le positionnement du maire face à l'interruption de travaux

1.2.1 L'autorité compétente de principe : le maire

Le maire est l'autorité référente pour décider d'une interruption de travaux. Ce pouvoir est en principe de nature discrétionnaire, il est pour lui une faculté et non une obligation (CE 22 janvier 1965, Cts Alix, req. 56871).

Le maire agit alors au nom de l'Etat (CE 16 novembre 1992, Ville de Paris, req. 96016 ; CE 28 février 1994, req. 138848). N'agissant pas en tant qu'officier de police judiciaire, il peut donner délégation à l'un des ses adjoints (TA Nice, 23 septembre 1999, M.J.Dufies et Mme N. Perrier c/ Préfet des Alpes-Maritimes, req. 99-1385 et 99-1390).

L'article L. 480-2 alinéa 9 du code de l'urbanisme prévoit qu'en cas de carence du maire, le préfet a la possibilité d'exercer, en vertu de son pouvoir de substitution, les pouvoirs normalement confiés à ce dernier, après mise en demeure restée infructueuse à l'expiration d'un délai de 24 heures.

1.2.2 L'obligation de prendre un arrêté interruptif : la compétence liée

Le maire est tenu de prendre un AIT dans deux circonstances (art. L. 480-2 alinéa 10) lorsque :

- une construction ou un aménagement sont réalisés sans permis de construire ou d'aménager (CE 6 février 2004, Masier ; CE 4 janvier 1985, Sté Reyroid, req. 22240 et 40358 ; CE 20 février 2002, Plan, req. 235725). Ce principe ne s'applique pas aux permis périmés (CE 29 décembre 2006, req. 271164),
- une construction ou un aménagement sont poursuivis malgré une décision du juge administratif ordonnant la suspension de l'exécution du permis de construire ou d'aménager.

Conséquences de la situation de compétence liée :

- les irrégularités de procédure (absence de motivation et procédure contradictoire) sont inopérantes dans le cadre d'un éventuel recours contentieux contre l'AIT (CE 20 février 2002, Plan, req. 235725),
- le fait de ne pas prendre un AIT peut engager la responsabilité de l'Etat, le maire agissant au nom de celui-ci.

Un arrêté interruptif de travaux ne doit pas être confondu avec une simple mise en demeure. Celle-ci n'est qu'une mise en garde, et ce même si elle menace le contrevenant de poursuites s'il ne met pas un terme aux travaux entrepris illégalement (CE 27 juillet 1988, req. 62233 ; CE 15 avril 1996, req. 122136). Le juge n'exige pas comme condition préalable à l'AIT une mise en demeure restée sans résultat (CAA Marseille, 22 décembre 1999, SARL Cystem, req. 98MA01584).

1.3 Procédure et rédaction d'un arrêté interruptif de travaux

1.3.1 La constatation de l'infraction par procès-verbal

Il n'est possible de prendre un AIT qu'en présence d'une infraction. L'article L. 480-2 alinéa 3 du code de l'urbanisme impose que celle-ci ait été constatée par procès-verbal (PV) avant de lancer la procédure de l'AIT, et le juge administratif en contrôlera l'existence (CE 10 janvier 1996, *Populaire*, req. 125314 ; CE 4 janvier 1985, *Sté Reynoid*, req. 22240 et 40358).

Il convient de rappeler que le maire est une autorité relevant de l'article 40 du code de procédure pénale.

Au terme de l'article 40 alinéa 2 du code de procédure pénale, toute autorité constituée, tout officier public ou fonctionnaire qui, dans l'exercice de ses fonctions, acquiert la connaissance d'un crime ou d'un délit est tenu d'en donner connaissance **sans délai** au procureur de la République et de transmettre à ce magistrat tous les renseignements, procès-verbaux et actes qui y sont relatifs.

Par ailleurs, l'article 480-1 du code de l'urbanisme fait obligation à tous les 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 et assermentés, de transmettre sans délai au ministère public copie du procès verbal constatant une infraction.

L'attention est attirée sur la nécessité de veiller à transmettre au Ministère public des constats utiles permettant d'engager des poursuites tout en respectant un « délai raisonnable » afin de ne pas différer la réponse pénale qui doit être apportée. »

Le procès-verbal a aussi pour utilité d'interrompre la prescription de **six ans (loi n°2017-242 du 27/02/2017 portant réforme de la prescription en matière pénale (1))** qui court en matière de délit (art. 8 du code de procédure pénale) et d'être l'acte fondateur des poursuites (Crim 9 juillet 2003).

Le PV de constatation d'infractions ne peut mettre en demeure le contrevenant de cesser immédiatement les travaux, il doit se borner à constater et à caractériser les infractions.

Etant le fondement de l'AIT, il doit être rédigé avec rigueur :

- seul un agent habilité peut établir le PV (art. L. 460-1 du code de l'urbanisme). Il s'agit des agents de l'État et des collectivités publiques régulièrement assermentés à cette fin, les agents de police judiciaire ou de gendarmerie, le maire en tant qu'officier de police judiciaire, voire un huissier en sa qualité d'officier ministériel. Une série de textes particuliers habilite d'autres agents à exercer cette compétence dans leur domaine spécifique (voir plus haut ; par exemple les agents contractuels de l'administration des eaux et forêts, article L.160-4).
- le PV doit comprendre certains éléments de fait et de droit. Il doit notamment comporter (voir modèle ci-joint) :
 - ▣ **identification du mis en cause** : les noms et prénoms de tous les bénéficiaires des travaux et/ou utilisateurs du sol.
Il est fréquent que plusieurs personnes soient mises en cause, aussi le procès-verbal doit-il bien toutes les viser, d'où l'importance non seulement du relevé de propriété mais aussi des renseignements pris sur le terrain pour lister les contrevenants, avec leurs noms (composés le cas échéant ou de jeune fille pour les dames mariées) et prénoms.
Si il s'agit d'une personne morale : le nom du gérant
 - ▣ **identification du lieu de l'infraction** : le n° de parcelle, la référence de la zone du POS/PLU, l'adresse des lieux
 - ▣ le descriptif des faits litigieux, le lieu et la date de leur survenue. Il est conseillé de joindre des photographies des constructions et aménagements litigieux au procès-verbal transmis au procureur de la république.

Le PV permet la rédaction de la qualification pénale en cas de poursuite devant le tribunal correctionnel. Il est indispensable que ce PV ne se limite pas à citer la norme générale et légale violée mais détaille précisément et clairement les faits et les circonstances, qui en l'espèce caractérise l'infraction. Il est indispensable de prévoir un résumé clair et lisible de l'infraction en conclusion du PV.

L'infraction doit bel et bien exister. Si elle n'est pas suffisamment caractérisée, l'AIT n'a plus de fondement. Le PV fera foi jusqu'à preuve du contraire (art.L. 480-1 du code de l'urbanisme). Il appartient au contrevenant d'apporter la preuve de l'inexactitude matérielle des faits constatés.
(*en annexe modèle de procès-verbal*)

Informations indispensables à fournir au procureur :

- courrier d'accompagnement reprenant les éléments de contexte de l'infraction
- PV de signalement détaillé
- courrier de signalement de l'infraction au mis en cause + preuve de sa notification (RAR)
- copies des articles du PLU relatifs à l'infraction
- copie du cadastre (avant/après la construction)
- zonage permettant d'attester que la parcelle concernée se situe dans la zone du PLU ou du POS concerné par l'infraction
- copie des démarches effectuées en mairies : PC et ses annexes, demande de modification, demande de régularisation...
- préciser les éléments permettant de dater la fin des travaux
- joindre un album photographique des lieux
- préciser la nature de la construction, sa destination et son usage
- préciser la superficie initiale du bâtiment, la superficie nouvelle et la superficie maximale autorisées par le PLU ou le PC
- indiquer si le mis en cause a déjà fait l'objet de procédures en urbanisme
- indiquer si la régularisation est envisageable et dans quel cadre
- si l'infraction porte sur un agrandissement joindre une estimation de la plus value réalisée (fourchette de prix de l'immobilier au m2 dans ce secteur)

1.3.2 Le respect de la procédure contradictoire

Le principe du contradictoire

S'agissant d'une décision motivée, l'AIT doit, selon l'article 24 de la loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, faire l'objet d'une procédure contradictoire.

L'autorité compétente doit donc informer le contrevenant de son intention d'interrompre ses travaux et lui donner le temps de réagir avant de procéder à la prise de l'AIT. A défaut, ce dernier sera irrégulier (CE 3 mai 2002, n°240853).

Le débat contradictoire ne doit pas amener à ce que s'écoule une trop longue durée de temps entre la rédaction du procès-verbal et la prise de l'arrêté interruptif de travaux. Sa durée ne doit pas dépasser la quinzaine de jours, le risque étant que l'infraction ait évolué, voire que les travaux soient terminés. La procédure d'urgence permet de contourner cette difficulté.

L'exception de l'urgence

L'administration peut déroger à ce principe en cas d'urgence ou de circonstances exceptionnelles. Le juge apprécie l'existence de l'urgence selon des considérations de temps, les atteintes aux intérêts publics menacés par le fait en cause et l'importance des travaux. L'urgence est reconnue par exemple quand :

- la construction présente un risque pour la sécurité des riverains (art.24 loi 12 avril 2000 ; CAA Paris, 26 février 1998) ;
- la poursuite des travaux peut porter atteinte à la sécurité ou à la salubrité publiques (TA Nice, 7 octobre 1999, *Mme Bozzola c/ Préfet des Alpes-Maritimes*, req. 99-2358 et 99-2368)

Si le maire est libéré de la procédure contradictoire, il lui est toutefois fortement recommandé de justifier l'urgence de la situation dans les considérants de l'AIT (Rép.Min. N°592 JO Sénat 6 septembre 2007 ; Rép.min. n°807, JOAN 4 septembre 2007, p.5451 ; CE 10 mars 2010, req. 324076).

L'exception de la compétence liée

En cas de compétence liée, même si le maire doit respecter la procédure contradictoire, son absence n'entraînera pas la nullité de l'AIT (CE 3 février 2002, *Frontini*).
(en annexe modèle de lettre dans le cadre de la procédure contradictoire)

1.3.3 Le contenu de l'arrêté

Dispositions de l'arrêté

L'arrêté interruptif de travaux doit :

- viser le procès-verbal et reprendre en détail les infractions commises,
- rappeler les dispositions législatives et réglementaires violées,
- expliquer les préjudices qui résulteraient de la poursuite des travaux,
- indiquer les délais et voies de recours (art. R. 421-5 du code de justice administrative).

L'obligation de motivation

L'arrêté interruptif de travaux étant une mesure de police, il doit être motivé en application de la loi du 11 juillet 1979 ; cette motivation est également soulignée à l'article L. 480-2 alinéa 3 du code de l'urbanisme.

Ainsi l'arrêté doit :

- expliciter en quoi il y a infraction et ne pas se borner à faire référence au procès-verbal ou à l'article L. 480-2 alinéa 10 du code de l'urbanisme,
- préciser l'ensemble des considérations de fait (nature de l'infraction ; le PV et l'arrêté doivent viser la même infraction) et de droit (normes auxquelles les travaux contreviennent) justifiant la prise d'une telle décision (art.3 de la loi du 11 juillet 1979),
- démontrer, si nécessaire, que la continuation des travaux peut entraîner des préjudices particuliers si une telle mesure n'était pas prise en temps utile. Une telle urgence permet de justifier le non-respect des formalités de la procédure contradictoire (comme vu plus haut). Par exemple, est régulier un arrêté qui fait référence au PV et à l'absence de conformité des travaux au permis de construire délivré (CE 15 avril 1996, req. 122136).

En cas de compétence liée, tout comme pour la procédure contradictoire, le défaut ou l'insuffisance de motivation n'a pas de conséquence sur la légalité de l'AIT (CE 30 décembre 1998, SARL Madex, req. 188854). Le juge limite alors son contrôle au fait qu'un permis était exigible en l'espèce et qu'une infraction a bien été constatée, tous les autres moyens devenant inopérants (CAA Bordeaux, 16 janvier 2006, Sté Bétonord, req. 99BX02240)
(en annexe modèle d'arrêté interruptif de travaux)

1.3.4 Notification et transmission

Notification aux contrevenants

Pour être opposable aux contrevenants, l'arrêté doit leur être notifié par lettre recommandée avec demande d'avis de réception.

Il est toutefois conseillé de le notifier en main propre *contre décharge*, sur les lieux mêmes du chantier par un contremaître ou un gardien. Dans la pratique, une ampliation de cet arrêté peut être remise à la personne signant la décharge et, sur ampliation conservée par les services, il convient de faire apposer par le signataire la mention manuscrite suivante :

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

Ces démarches sont souvent infructueuses. La procédure la plus sûre juridiquement consiste à remettre l'AIT en main propre et à le lire à l'intéressé, en étant accompagné d'un huissier, d'un gendarme ou d'un policier, lequel attestera que le contenu de l'AIT a bien été lu et fera valoir la théorie de la connaissance acquise.

Transmission de l'arrêté au Parquet

L'article L. 480-2 alinéa 3 dispose qu'une copie de l'arrêté doit être transmise sans délai au ministère public.

Il est judicieux de lui joindre tous les éléments qui seraient utiles au procureur, comme par exemple des photographies.

Au regard du volume de documents transitant vers le parquet il convient **autant que possible** de ne pas séparer l'envoi de l'AIT du PV constatant l'infraction .

Transmission de l'arrêté au Préfet

L'AIT est un acte pris au nom de l'Etat, son caractère exécutoire n'est donc pas soumis au contrôle de légalité (CE, 1^{er} octobre 1993, Marchal, req. 129861).

En tant que tel, il relève néanmoins du contrôle hiérarchique du préfet, à qui il doit être transmis sans délai dans les situations les plus tendues.

Notification aux entreprises

Il est utile de notifier la décision à l'entreprise réalisant les travaux, en lui précisant que le matériel de chantier et les matériaux pourront être saisis en cas de non observation de l'arrêté. Enfin, l'AIT doit être affiché sur le chantier et en mairie.

2 - LES SUITES DE L'ARRÊTÉ INTERRUPTIF DE TRAVAUX

2.1 Mesures d'exécution

2.1.1 Mesures de coercition

L'article L. 480-2 alinéa 7 du code de l'urbanisme dispose que «le maire peut prendre toutes mesures de coercition nécessaires».

Portée

Les mesures de coercition sont (art. L. 480-2 alinéa 7) :

- l'apposition des scellés,
- la saisie du matériel de chantier et des matériaux approvisionnés.

Le maire ne peut ordonner d'autres mesures, telles que le démontage des installations irrégulières (CE 9 juillet 1975, *Cne de Janvry*, req. 93058 ; CAA Paris, 30 janvier 1996, req. 94PA00366), la remise en état d'un immeuble, l'enlèvement et le transfert de certains ouvrages (TA Limoges, 20 février 1974 *Sté de protection des animaux de Corrèze*), ou interdire une activité commerciale (CE, 27 mars 1996, *Cne Saint-Martin d'Uriage*, req. 158307).

Même régulières, les mesures prises par le maire sont limitées par leur finalité : permettre l'exécution de l'AIT (CE 23 mars 2001, req. 231559). Ainsi sera illégale l'apposition de scellés intervenant alors que les travaux étaient terminés et que la plainte déposée par la commune avait été classée sans suite (CE 8 juin 2001, *Sté Lidl*, req. 231561).

Autorité compétente

L'initiative relève de la compétence du maire ou du préfet par voie de substitution après mise en demeure.

Les mesures décidées seront appliquées par l'un des agents visés à l'article L480-1 du code de l'urbanisme (article L. 480-2 alinéa 8) : officiers et agents de la police judiciaire, agents de l'État et des communes assermentés et commissionnés pour dresser procès-verbal d'infraction au code de l'urbanisme.

Conditions préalables

L'AIT doit avoir été 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 oeuvre 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.

Mise en oeuvre

Si l'opération nécessite de s'introduire dans un domicile ou ses dépendances, il convient de demander au préalable l'accord de l'occupant. Il est recommandé de faire appel à l'assistance de la gendarmerie ou de la police.

L'apposition des scellés et, s'il y a lieu, la saisie des matériaux font l'objet d'un procès-verbal relatant le déroulement des opérations réalisées.

L'apposition des scellés se réalise au moyen d'une ficelle ou d'une bande frappée du sceau de l'autorité qui a réalisé l'opération. Les scellés peuvent être placés sur les ouvertures de la construction pour en fermer l'accès ou sur les matériels et matériaux de chantier. Le maître de l'ouvrage pourra être désigné comme gardien des scellés. Cette désignation devra être consignée dans le PV.

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

La saisie du matériel de chantier ou des matériaux approvisionnés doit être précédée de leur inventaire consigné dans le PV de saisie (les frais de l'opération sont imputables sur le chapitre budgétaire des frais de justice).

2.1.2 La sécurité des personnes et des biens

Dans les cas de travaux sans autorisation ou avec une autorisation suspendue par le juge administratif, le maire, ou le préfet par substitution, peut ordonner des mesures nécessaires à la sécurité des personnes ou des biens. Leur exécution peut être à la charge du contrevenant (art. L. 480-2 alinéa 10 du code de l'urbanisme).

2.1.3 Sanction de l'inobservation de l'AIT

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 (utilisateurs du sol, bénéficiaires des travaux, architectes, entrepreneurs ou autres personnes responsables de l'exécution des travaux) s'exposent alors à une peine de prison de trois mois et/ou à une amende de 75000 euros. Cependant, le juge ne peut prononcer de démolition ou de remise en état dans cette hypothèse (Cass. crim. 18 mai 2005, req. 004-84.950).

2.1.4 Mettre fin aux mesures coercitives

Des moyens coercitifs privés de base légale constituent une voie de fait, entraînant la responsabilité de l'Etat devant le juge judiciaire. Aussi le maire doit-il revenir sur les mesures d'exécution de l'AIT et y mettre fin dès lors que celui-ci perd ses effets, pour des raisons qui vont être expliquées ci-dessous.

2.2 Fin de l'interruption des travaux

L'AIT devient naturellement caduc dès lors que les travaux ont été mis en conformité ou ont fait l'objet d'une autorisation de régularisation (CE 1^{er} décembre 1976, *Garnier*, req. 00158).

La fin de l'interruption des travaux peut également être le résultat d'un contentieux et naître de la décision d'une autorité compétente, tel que le préfet, le juge judiciaire ou administratif.

2.2.1 Retrait de l'AIT par le préfet

L'AIT est un acte pris au nom de l'Etat. C'est donc la responsabilité de ce dernier qui serait engagée si l'AIT s'avérait illégal (CE 10 juin 1994, *B.N.P.*, req. 80108 ; CE 14 décembre 1981, *SARL Europea, Homes*).

Aussi le préfet qui exerce un contrôle hiérarchique est compétent pour demander le retrait de l'AIT auprès du maire qui en est l'auteur, et à défaut peut le retirer de sa propre autorité, comme pour tout arrêté illégal (CE 16 novembre 1992, Ville de Paris).

2.2.2 Fin de l'AIT prononcée par l'autorité judiciaire

L'AIT se fonde sur une infraction à l'urbanisme. Celle-ci constitue un délit qui va faire l'objet d'une procédure pénale dès la transmission du procès-verbal au ministère public. L'existence de l'AIT est alors dépendante de l'autorité judiciaire, comme nous allons le voir.

Le pouvoir de mainlevée ou de maintien de l'AIT du juge pénal

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, prononcer la mainlevée totale ou partielle ou le maintien des mesures d'interruption des travaux prononcées tant par les autorités administratives que judiciaires (art. L. 480-2, alinéa.4 du code de l'urbanisme).

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. Elle doit être justifiée, car réservée aux cas de nécessité impérieuse mettant en péril l'opération, comme la mise hors d'eau du bâtiment (Cass. crim. 5 mai 1981, req. 81-90615).

La mainlevée rend sans effet l'AIT, qui ne peut plus recevoir d'application (CAA Paris, 27 novembre 2001, *Cne de Soisy-sous-Montmorency et a.*, req. 00PA00468 et 00PA00486).

Le devenir de l'AIT suite à la décision du juge pénal :

Classement sans suite de l'affaire

Le procureur décide qu'aucune poursuite pénale ne sera engagée (art. 40 du code pénal) et informe le maire ou le préfet du classement sans suite de l'affaire. Après réception de l'avis de classement de l'infraction, le maire doit retirer l'AIT sans délai (art. L. 480-2 alinéa 6 du code de l'urbanisme; CE 23 juin 2004, *Ministère de l'Equipement c/SCI Severine*, req. 238438).

Non-lieu ou relaxe

La décision de non-lieu intervient alors qu'une poursuite pénale est engagée et que le juge d'instruction estime d'après les éléments de l'enquête que la procédure ne doit pas aller plus avant. La relaxe (ou «acquittement») est une décision de justice prononcée quand la preuve de la culpabilité du prévenu n'a pas été établie au cours du procès.

Contrairement au classement sans suite, le non-lieu ou la relaxe entraîne la caducité de l'AIT, et celui-ci n'a donc plus d'effets (art. L.480-2 al.5 du code de l'urbanisme ; CE 16 avril 1982 *Min. Environnement et cadre de vie c/ Germond*, req. 25057). Le maire est avisé de la décision, et doit en assurer «le cas échéant» son exécution. Il n'a pas l'obligation de retirer l'arrêté, mais celui-ci n'ayant plus d'effets, il est recommandé de le faire dans un but de bonne administration. Celui-ci étant «dépourvu de base légale», il sera systématiquement annulé par le juge administratif (CAA Lyon, 30 décembre 1994, *M.E.T.T. c/ Van Rosengarten* ; CE 22 juillet 1994, *Baillère*).

2.2.3 Annulation de l'AIT par le juge administratif

Les référés

Les référés sont des procédures rapides justifiées par l'urgence de la situation. La plus courante est le «référé-suspension» où il est demandé au juge de suspendre l'interruption des travaux en attendant la décision du tribunal administratif sur une requête en annulation. Le juge des référés n'a qu'un mois pour se prononcer, mais il n'ordonnera la suspension de l'exécution de l'AIT que si deux conditions sont réunies : l'urgence et un doute sérieux sur la légalité de l'acte.

L'urgence est établie, par exemple, si l'abandon des travaux risque d'entraîner des dégradations (CE, 3 mai 2002, *Frontoni*, req. 240853). Mais le requérant ne peut se prévaloir d'une urgence qu'il a créée de lui-même (TA Bastia, 15 juin 2002, *M. et Mme Correira Barosso de Carvalho*).

Les autres référés sont le référé-liberté et le référé-conservatoire. Le premier, qui répond à «l'atteinte grave et manifestement illégale» d'une liberté fondamentale n'a pas normalement vocation à s'appliquer pour l'AIT, sauf exceptions (par exemple : des scellés apposés à l'entrée d'un local commercial, CE, 23 mars 2001, *Sté Lidl*, req.231559). Le référé-conservatoire peut éventuellement être employé dans l'hypothèse où les travaux de construction se poursuivent malgré la suspension du permis de construire. Le juge des référés peut alors ordonner au maire de faire dresser un procès-verbal de l'infraction, de prendre un AIT et d'en transmettre copie au ministère public (CE 6 février 2004, *M. Masier*, req. 256719).

Le recours en excès de pouvoir

Le recours en excès de pouvoir devant le tribunal administratif vise à annuler l'AIT pour illégalité. Un requérant a deux mois pour le former à compter du jour où l'arrêté lui a été notifié (art. R. 421-1 du code de justice administrative).

L'AIT est un acte administratif faisant grief et donc susceptible de faire l'objet d'un recours en excès de pouvoir (CE 3 janvier 1975, *SCI Cannes Bénéfiat*). De même pour le refus de prendre un AIT (CE, 9 mai 2001, *M. et Mme Delivert*, req. 213076).

Les conditions habituelles de recevabilité d'un recours contentieux s'appliquent (intérêt à agir etc.) (CAA Nantes, 4 décembre 2001, *SCI de l'ancien couvent Coquillère*, req. 97NT02583 et 97NT02774)

Comme vu précédemment, le juge va vérifier l'existence d'un procès-verbal, mais il n'en contrôle pas la légalité (CE 20 février 2002, *Plan*, req.235725).

Seul le juge administratif est compétent pour annuler l'AIT (CE 10 juin 1966, *Veuve Perrucot*). Mais il est tenu par l'autorité de la chose jugée au pénal. Le reclassement, le non-lieu ou la relaxe amènent ainsi le juge administratif à conclure à la nullité de l'AIT, parce qu'il est lié à la qualification juridique des faits effectuée par le juge pénal. Celui-ci peut estimer que les travaux en cours ne constituent pas une infraction (CAA Paris, 19 décembre 1997, *Bianchi Robert*, req. 95PA03297), voir même juger que l'AIT est illégal (CE 3 janvier 1975, *SCI foncière Cannes-Bénéfiat* et a.).

Il est donc particulièrement recommandé de suivre attentivement le cours de la procédure pénale, en vue d'un retrait de l'AIT ou d'une défense en excès de pouvoir, voire en responsabilité.

La responsabilité de l'État

Un particulier qui aurait subi un préjudice certain et direct causé par une faute de l'administration née de l'interruption des travaux, peut la poursuivre pour être dédommagé, devant le juge judiciaire (pour voie de fait) ou le juge administratif (recours de plein contentieux). Cette éventualité doit encourager la circonspection devant la prise d'un AIT.

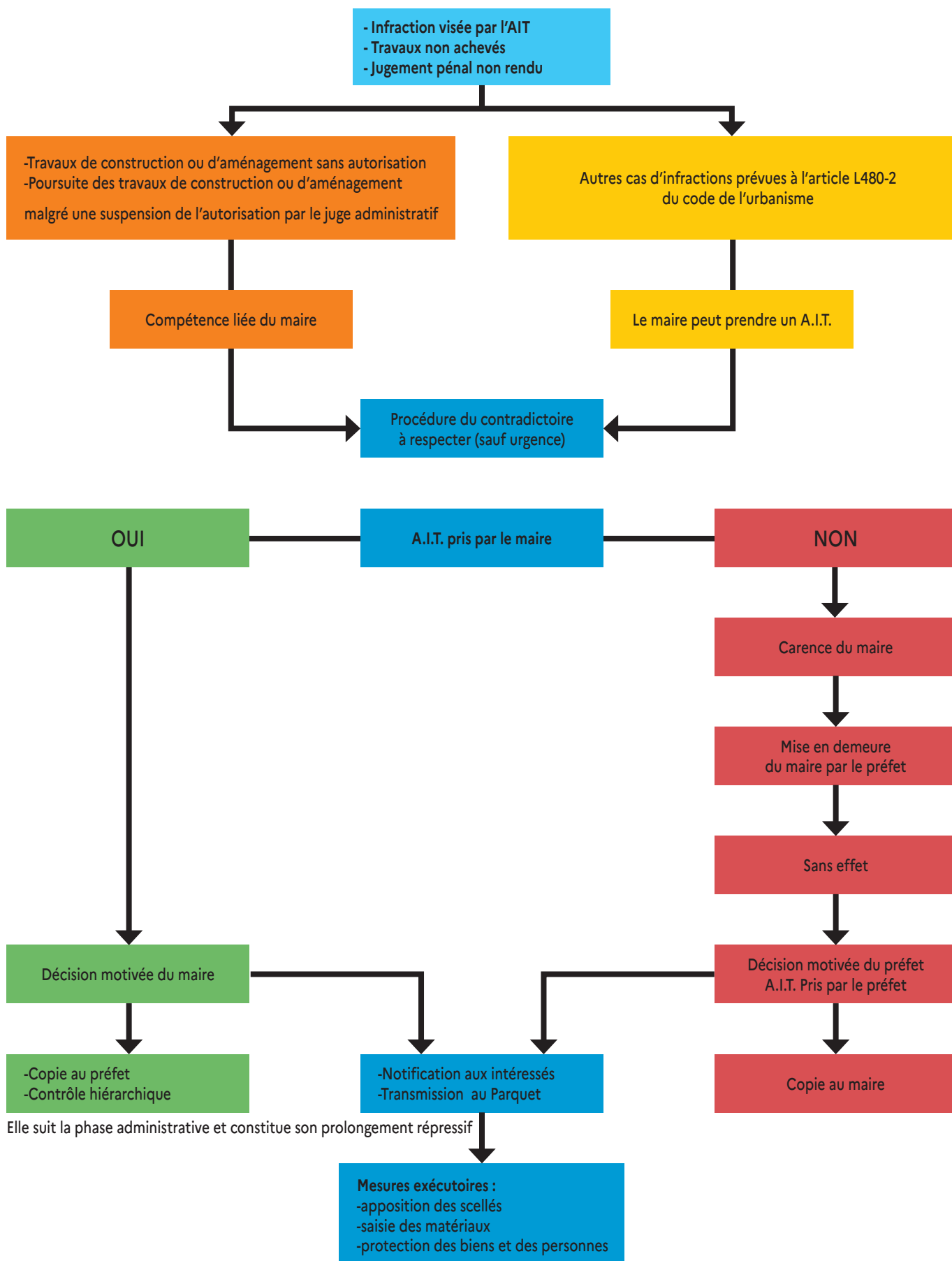
Quant à l'existence d'une faute, si le juge pénal a constaté qu'aucune infraction n'avait été commise, l'interruption des travaux se trouve frappée d'une illégalité fautive et engage la responsabilité de l'État (TA Nice, 27 janvier 2005, *SCI Les Hautes Terres c/ l'État*, req. 9902054).

Pour ce qui est du préjudice, il peut par exemple consister en la détérioration du bâtiment et des troubles dans les conditions d'existence résultant des diverses procédures que l'intéressé a dû engager pour faire valoir ses droits tant devant la juridiction judiciaire que devant la juridiction administrative (TA Nice 23 mai 2002, *M.Bo c/ Préfet des Alpes-Maritimes et Cne de Saint-Jean-Cap-Ferrat*, req. 9447 et 985323)

Recours en révision, appel et cassation

Le maire qui a pris l'AIT ayant agi comme agent de l'État, la commune n'est pas habilitée pour interjeter appel ou se pourvoir en cassation, cette décision appartenant au ministère (CE 10 décembre 2004, *Commune de Toulon c/ Mme Bouchet*, req. 266424)

SCHÉMA DE L'ARRÊTÉ INTERRUPTIF DE TRAVAUX (A.I.T.)



I - Les poursuites

L'importance des procès verbaux

Les procès verbaux d'infraction, l'arrêté interruptif de travaux, les documents d'urbanisme applicables (PLU, PPR) et de manière générale tous documents utiles, doivent être transmis sans délai au parquet avec la plainte du maire au procureur.

Ces documents doivent être transmis soit à la gendarmerie ou à la police, si la plainte a été directement déposée auprès des forces de l'ordre.

Si le procès verbal a été adressé au procureur de la République, le magistrat en charge du contentieux de l'urbanisme diligentera alors une enquête par l'intermédiaire de la police ou de la gendarmerie qui feront un point de la situation, interrogeront le mis en cause.

L'importance du procès verbal d'infraction est capitale, car il permettra au magistrat du parquet de caractériser l'infraction.

A contrario, si le propriétaire du terrain a arrêté ses travaux ou a remis en l'état, il est important de la signaler afin d'éviter une enquête ou des poursuites inutiles, de même que l'on signalera toute remise en l'état avant l'audience.

Pouvoir d'appréciation

En toutes circonstances le procureur de la république dispose, de par la loi, d'un pouvoir d'appréciation (opportunité des poursuites), selon la réalité de l'infraction, sa gravité, son ancienneté, les antécédents de l'auteur, le trouble à l'ordre public, les possibilités de régularisation.

Le procureur de la République peut également engager une mesure alternative aux poursuites en impartissant un délai à la personne (remise en état). Il sera procédé au classement sans suite, à la suite de l'exécution de la mesure alternative, aux poursuites prescrites par le procureur de la République.

Lorsque le procureur de la République engage des poursuites pénales, il fait citer la personne devant le tribunal correctionnel pour y être jugée.

II - L'audience

Convoqué à l'audience, le mis en cause comparaît devant les juges.

La présence du maire ou de son délégué est vivement souhaitée même s'il ne se constitue pas partie civile. En effet les informations de contexte sont essentielles pour permettre aux magistrats composant la juridiction pénale d'analyser complètement la situation.

En effet, en sa qualité d'autorité administrative, il pourra apporter au tribunal des précisions nécessaires et sans doute déterminantes sur les infractions constituées, notamment à la demande du tribunal.

S'il se constitue partie civile, il n'a pas à prouver un préjudice personnel et direct mais simplement un préjudice d'atteinte à l'environnement, aux conditions de circulation, aux espaces publics, etc..

Il pourra à titre de dommage et intérêt, solliciter la démolition de l'ouvrage.

Après avoir entendu le prévenu et son avocat, le tribunal rend sa décision.

III - Le jugement

Le tribunal peut relaxer si l'infraction n'est pas constituée.

Il peut également déclarer la culpabilité mais ajourner la peine dans l'attente par exemple de la remise en état des lieux (pour les infractions de moindre importance).

Si l'infraction est constituée, le jugement condamne les personnes responsables, ce peut être le propriétaire, l'occupant, le syndic d'un immeuble, le maître de l'ouvrage, le constructeur, le maître d'œuvre, les personnes morales (sociétés civiles immobilières et leur gérant).

La peine

S'il condamne, il prononce au visa de l'article L 480-4 du code de l'urbanisme, une amende comprise 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 construite, démolie ou rendue inutilisable au sens de l'article L. 430-2, soit, dans les autres cas, un montant de 300 000 euros. En cas de récidive, outre la peine d'amende ainsi définie un emprisonnement de six mois pourra être prononcé.

Les peines prévues 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.

La mesure de restitution

C'est la mesure la plus intéressante pour la personne publique

Elle est prononcée après que le tribunal ait recueilli l'avis du maire ou du fonctionnaire compétent (d'où l'utilité de sa présence à l'audience).

Ce ne sont pas des sanctions mais des obligations qui pèsent sur la personne condamnée qui doit:

- ▀ soit mettre les lieux en conformité
- ▀ soit démolir les ouvrages
- ▀ soit réaffecter le sol à son état antérieur (ex: apport de terres)

Ces mesures sont toutefois facultatives et à la discrétion du tribunal.

L'exécution des décisions de justice

Il s'agit d'examiner comment obtenir d'une personne condamnée à remettre en état les lieux ou les ouvrages, qu'elle exécute la décision de justice.

Les différents outils prévus par le code de l'urbanisme sont :

- ➡ la liquidation et le recouvrement des astreintes (art. L.480-8 du code de l'urbanisme)
- ➡ le relèvement du montant journalier de l'astreinte (art. L.480-7 du code de l'urbanisme)
- ➡ l'exécution d'office aux frais et risques du contrevenant (art. L.480-9 du code de l'urbanisme)

I - Les astreintes

Le cadre légal :

L'article L.480-8 du code de l'urbanisme dispose :

« 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 ».

Les services de l'Etat impliqués :

- Pour la liquidation : la DDT77 procède à la rédaction d'un état de recouvrement des astreintes après avoir établi une base de liquidation au vu d'un dossier constitué par la commune.
- Pour le recouvrement : après sa signature par le préfet, l'état de recouvrement des astreintes est transmis à la DDFiP77 en vue de l'établissement du titre de perception correspondant.

Les conditions de son exigibilité :

- Etre en présence d'une décision de justice définitive (les différents délais de recours doivent être expirés).
- La décision de justice doit comporter « des mesures de restitution » c'est-à-dire qu'elle doit ordonner la remise en état des lieux dans un délai prescrit, sous astreintes journalières passé ce délai (par ex : démolition de la construction illégale dans un délai de 4 mois sous astreinte de 50 euros / jour de retard).
- Le délai fixé par la juridiction pénale pour procéder à la remise en état est expiré et la décision de justice n'a toujours pas été exécutée.

Le point de départ du délai imparti :

Le principe est que le délai commence à courir lorsque la décision de justice est devenue définitive, c'est-à-dire qu'elle ne peut plus faire l'objet d'une voie de recours.

Une décision est définitive dans les conditions suivantes :

- jugement contradictoire : à l'expiration des délais d'appel, soit 20 jours après la date du prononcé du jugement (les délais d'appel du prévenu et du procureur général sont respectivement de 10 et 20 jours) ;
- arrêt contradictoire : à l'expiration des délais de pourvoi en cassation, soit 5 jours à compter du lendemain du jour où la décision a été rendue (les délais de pourvoi en cassation du prévenu et du ministère public sont de 5 jours) ;

- jugement contradictoire à signifier : à l'expiration du plus tardif des deux délais suivants :
 - du délai d'appel du prévenu, soit 10 jours à compter du lendemain du jour où la décision lui a été signifiée ;
 - du délai d'appel du procureur général, soit 20 jours à compter de la date du prononcé du jugement ;
- arrêt contradictoire à signifier : à l'expiration des délais de pourvoi en cassation, soit 5 jours à compter du lendemain du jour où la décision a été signifiée au prévenu (les délais de pourvoi en cassation du prévenu et du ministère public sont de 5 jours) ;
- jugement rendu par défaut : à l'expiration du plus tardif des deux délais suivants :
 - du délai d'opposition du prévenu, soit 10 jours à compter du lendemain du jour où la décision lui a été signifiée ;
 - du délai d'appel du procureur général, soit 20 jours à compter du prononcé du jugement ;
- arrêt rendu par défaut : à l'expiration des délais de pourvoi en cassation, soit 10 jours à compter du lendemain du jour où la décision a été signifiée au prévenu (les délais d'opposition du prévenu et de pourvoi en cassation du ministère public sont de 10 jours).

La constitution du dossier de liquidation

Le dossier à transmettre à la DDT77 comprend :

- une copie de la (ou des) décision(s) de justice ;
- un certificat de non appel (ou de non pourvoi), délivré par le service de l'exécution des peines du tribunal correctionnel (ou de la cour d'appel) dès lors que la décision est devenue définitive ;
- un procès-verbal de constatation de non-exécution d'une décision de justice (dressé par le maire, l'un de ses adjoints ou par un agent assermenté et commissionné de la collectivité locale).

Quelques conseils pratiques

- Transmettre un courrier de relance à destination de la personne condamnée dès qu'une décision de justice définitive est connue, en lui rappelant ses obligations et les risques encourus si elle n'obtempérait pas.
- Si la personne n'exécute pas la décision de justice dans le délai imparti, initier dans les meilleurs délais la procédure du recouvrement de l'astreinte.

II - Le relèvement du montant de l'astreinte

L'article L.480-7 du code de l'urbanisme dispose notamment :

« Si l'exécution n'est pas intervenue dans l'année de l'expiration du délai, le tribunal peut, sur réquisition du ministère public, relever à une ou plusieurs reprises, le montant de l'astreinte, même au-delà du maximum prévu ci-dessus ». Il peut alors dépasser le montant maximal de 500 euros par jour de retard depuis la loi n°2014-366 du 24 mars 2014 ALUR (contre 75 euros auparavant).

Le relèvement intervient sur réquisition du ministère public. L'avis de l'administration n'est pas nécessaire (Crim, 20/02/1979, Bull. Crim. N°77). 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.

III - L'exécution d'office

Le cadre légal

L'article L.480-9 du code de l'urbanisme dispose :

« 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 aux frais et risques du bénéficiaire des travaux irréguliers ou de l'utilisation irrégulière du sol.

Au cas où les travaux porteraient atteinte à des droits acquis par des tiers sur les lieux ou ouvrages visés, le maire ou le fonctionnaire compétent ne pourra faire procéder aux travaux mentionnés à l'alinéa précédent qu'après décision du tribunal de grande instance qui ordonnera, le cas échéant, l'expulsion de tous occupants ».

L'exécution d'office ne sera entreprise qu'après avoir préalablement tenté de recouvrer les astreintes afin d'amener le contrevenant à exécuter la décision de justice, et après mise en demeure de s'y conformer.

L'exécution d'office n'est qu'une faculté. Cependant, la responsabilité de l'administration peut être engagée pour absence d'exécution d'une décision de justice (CE, 30/11/1923, Couitéas, Rec. Leb. p. 789).

Le contentieux de l'exécution d'office relève de la compétence de la juridiction administrative. Il a été récemment jugé que la mauvaise exécution d'office de l'article L. 480-9 du CU, une faute dans le déroulement de la procédure, ne constitue pas une voie de fait car elle n'est pas une mesure détachable de l'exécution forcée relevant des pouvoirs de l'administration, et en conséquence, incompetence de la juridiction judiciaire (Civ, 3ème, 09/09/2009, société Palmetto, n°07-20-189).

Les principales étapes de la procédure

1. Constater par un procès-verbal que la personne condamnée n'a pas exécuté la décision de justice dans le délai imparti.
2. Adresser une ultime mise en demeure à l'intéressé.
3. Appréhender les difficultés susceptibles d'être rencontrées par l'éventuelle présence d'amiante sur le chantier de démolition.
4. En cas d'occupation effective des lieux, prendre en compte la problématique liée à l'expulsion des occupants (jugement séparé à obtenir préalablement devant le juge civil), à leur hébergement temporaire ou à leur relogement.
5. Procéder à une évaluation du coût de l'opération et s'assurer de la disponibilité des crédits nécessaires.
6. Sélectionner une entreprise dans le respect des prescriptions du code des marchés publics.
7. Prévoir la mise en décharge des déchets dans les filières de traitement appropriées.
8. Fixer une date en tenant compte d'un certain nombre de paramètres et en fonction de la disponibilité des différents intervenants, notamment :
 - date à partir de laquelle le jugement d'expulsion est exécutoire (le cas échéant) ;
 - disponibilité de l'entreprise attributaire du marché de démolition ;
 - disponibilité des services de l'Etat préalablement sollicités qui seront chargés d'assurer la sécurité du chantier et des personnels (concours de la force publique) ;
 - disponibilité des pompiers en cas de risques d'incendie ;
 - disponibilité des services en charge de l'électricité, du gaz, de l'eau, du téléphone pour assurer la coupure effective des réseaux ;

- disponibilité d'un serrurier, d'un déménageur et du service d'un garde-meuble ;
- disponibilité d'un huissier de justice qui aura pour mission de dresser un constat de l'état des lieux initial et de constater la régularité de l'opération ;
- informer le parquet une quinzaine de jours avant l'opération.

La charge financière

Cette procédure est normalement exécutée aux frais et risques de la personne condamnée.

Cependant, si la procédure du recouvrement de l'astreinte échoue en raison de l'insolvabilité de l'intéressé, alors le remboursement de la procédure d'exécution d'office se heurtera à la même difficulté et restera à la charge de celui qui l'a initiée.

Modèles d'actes de procédures

1 - Modèle de courrier pour rendez-vous avant visite

M.....,

Pour pouvoir établir le constat des travaux réalisés, il est nécessaire d'accéder, avec votre autorisation, aux terrains constituant votre propriété.

Je vous demande donc d'être présent sur place le

En conséquence, vous trouverez ci-joint un formulaire à compléter et sollicitant votre accord pour accéder au terrain d'assiette de la construction. Il conviendra de me retourner ce document complété par vos soins.

Je vous rappelle que ces dispositions sont conformes aux articles L 461-1 alinéa 1), L 480-1 alinéa 1) et L 480-12 du code de l'urbanisme ci-après :

Article L.461-1

Le préfet et l'autorité compétente mentionnée aux articles L. 422-1 à L. 422-3 ou ses délégués, ainsi que les fonctionnaires et les agents commissionnés à cet effet par le ministre chargé de l'urbanisme et assermentés, peuvent visiter les constructions en cours, procéder aux vérifications qu'ils jugent utiles et se faire communiquer tous documents techniques se rapportant à la réalisation des bâtiments, en particulier ceux relatifs à l'accessibilité aux personnes handicapées quel que soit le type de handicap. Ce droit de visite et de communication peut aussi être exercé après l'achèvement des travaux pendant trois ans.

Article L.480-1

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.

Article L.480-12

Sans préjudice de l'application, le cas échéant, des peines plus fortes prévues aux articles 433-7 et 433-8 du code pénal, quiconque aura mis obstacle à l'exercice du droit de visite prévu à l'article L. 461-1 sera puni d'une amende de 3 750 euros. En outre un emprisonnement de un mois pourra être prononcé.

Veillez agréer, M....., mes respectueuses salutations.

2 - Formulaire d'ACCORD ou REFUS de pénétrer sur une propriété privée à joindre au courrier

Je soussigné (nom, prénom)

Propriétaire Locataire Autres (préciser)

du terrain situé à l'adresse sis-après :

.....

- Accord : reprise manuscrite de la formule par l'occupant, propriétaire ou locataire ou autre.**
« Sachant que je puis m'opposer à la visite de mon domicile, je consens expressément à ce que vous y opérerez les constatations que vous jugerez utiles à l'enquête en cours »
- Refus : reprise manuscrite de la formule par l'occupant, propriétaire ou locataire ou autre.**
« Sachant que je puis m'opposer à la visite de mon domicile, je m'oppose à ce que vous pénétriez sur cette propriété »

date et signature de l'occupant
(propriétaire, locataire ou autre)
(précédées de la mention « lu et approuvé »

nota : je suis informé des dispositions énoncées aux articles du code de l'urbanisme :
- L.461-1 alinéa 1)
- L.480-1 alinéa 1)
- L.480-12

3 - Autorisation de pénétrer sur une propriété privé

Je soussigné (nom, prénom)

propriétaire du terrain sis parcelle cadastrée

Commune

J'autorise expressément, M. agent commissionné et assermenté de (dénomination administrative du service de l'agent verbalisateur) accompagné de, afin d'effectuer toutes les vérifications et constats entrant dans le cadre de ses attributions, à pénétrer sur la propriété privée que j'occupe à titre :

Propriétaire Locataire Autres (préciser)

Je reconnais avoir pris connaissance des dispositions des articles L 461-1 et L 480-12 du code de l'urbanisme relatifs au droit de visite et de communication et de l'article L 462-2 relatif à la visite de récolement.

date et signature (propriétaire, locataire ou autre)
(précédées de la mention «lu et approuvée »)

PROCES-VERBAL DE CONSTATATION

Je, soussigné(e), (*prénom, nom et grade*), agent de (*police judiciaire, de la Direction Départementale des Territoires de, de la commune de ...*), ayant prêté serment et porteur de ma commission, rapporte les opérations suivantes que j'ai effectuées

(Préambule)

Le (date) à (l'heure), à la requête de (préfet, maire, DDT, plainte d'un tiers...), certifie m'être présenté chez (prénom, nom, état civil, profession ou qualité du ou des propriétaires – s'il est possible d'obtenir ces renseignements) domicilié à (adresse précise) ou (en vue d'un terrain situé ... appartenant à ...)

(Constatations)

Rendu sur les lieux, (*indiquer si d'autres personnes étaient présentes lors du constat, chef de chantier, architecte...*)

- soit «en la présence du propriétaire et avec son assentiment écrit (P.J.)»,
- soit «à partir de la parcelle voisine et avec l'assentiment du propriétaire (P.J.)»,
- soit «en l'absence du propriétaire et à partir de la voie publique»,

J'ai constaté (*description des faits matériels constitutifs de l'infraction*)...

- Dimensions des constructions, Surface de plancher (notion depuis 2012 à la place de la SHON)
 - Distance par rapport aux limites séparatives et à la voie publique
 - Description de la construction (aspect neuf ou ancien, nombre d'étages, matériaux employés, état d'avancement des travaux, etc....)
 - Destinations actuelle et/ou future du bâtiment
 - Co-visibilité avec un MH ou périmètre site inscrit , sites patrimoniaux remarquables
 - Comparaison avec ce qui a été fait et ce qu'autorise le POS / PLU
 - Présence de boîtes aux lettres, sonnettes
 - Description du panneau d'affichage
- etc.....

Sont joints au présent procès-verbal : (*indiquer toutes les pièces jointes*)

1. *nombre de photographies*
2. *extrait document d'urbanisme (PLU, carte communale) ou autre (PPR)*
3. *relevé cadastral*
4. *autorisation écrite du propriétaire*
5. *dossier de permis de construire si travaux non conformes*

(Clôture du procès-verbal)

Les faits constatés et rapportés ci-dessus constituent des infractions aux articles (.....) du code de l'urbanisme, et une infraction au règlement de la zone (.....) du PLU, notamment les articles (.....), infractions prévues et réprimées par les articles (.....) du code de l'urbanisme.

J'en dresse procès-verbal à l'encontre de (personnes physiques et/ou morales) demeurant

Fait et clos le

L'agent verbalisateur,

5 - Modèle de lettre dans le cadre de la procédure contradictoire

Le Maire

à

Madame, Monsieur

V/Réf :

N/Réf :

Affaire suivie par :

M.Mme X.....

Bureau

Tél.

Ville, date

Lettre recommandée avec A.R.

Madame, Monsieur,

J'ai l'honneur de vous informer que suite aux infractions au code de l'urbanisme constatées à votre rencontre (*ci-joint procès-verbal*) je vais prendre un arrêté interruptif de travaux.

Conformément aux dispositions de l'article 24 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000, cet arrêté ne pourra être pris qu'après la mise en œuvre d'une procédure contradictoire.

Aussi, je vous demande de m'adresser dans un **délai de 15 jours** à compter de la réception de ce courrier vos observations écrites ou de me faire part de vos observations orales.

Vous pouvez vous faire assister par un conseil ou représenter par un mandataire de votre choix.

Je vous prie d'agréer, madame, monsieur, l'assurance de ma considération distinguée.

Signature
(personne compétente ayant
délégation de signature)

P. J : Procès-verbal

6 - Modèle d'arrêté ordonnant l'interruption des travaux

(en-tête)

ARRÊTÉ n°...
Arrêté interruptif de travaux

Le maire de la commune de

(visa)

(Il est indispensable, à peine de nullité, que l'arrêté précise la ou les dispositions législatives ou réglementaires qui ont été violées ; respecter la hiérarchie des normes dans leur présentation)

VU l'article L. 2212-1 du code général des collectivités territoriales

VU le code de l'urbanisme / du patrimoine / de l'environnement, articles....

L'article L. 480-2 du code de l'urbanisme peut toujours être cité, les autres selon les circonstances :

- travaux effectués sans autorisation : L. 480-4 associé à L. 421-1 (permis de construire) ou L.421-2 (permis d'aménager) ou L.421-3 (permis de démolir) ou L 421-4 (déclaration préalable)
- travaux effectués en violation du Règlement National d'Urbanisme : L. 111-1, R. 111-1, **L 610-1**
- travaux effectués en violation du PLU : **L 151-1 et L 151-2 et L 610-1**
- des articles du code du patrimoine ou de l'environnement peuvent également être cités (protection des monuments historiques, **sites patrimoniaux remarquables,.....**)

VU loi...

VU décret...

VU arrêté, règlement local d'urbanisme (POS, PLU..) ou autre document d'urbanisme réglementaire

VU l'arrêté de permis de construire (permis d'aménager..) n°..... délivré en date du

OU

VU la décision de non-opposition à la déclaration préalable n°..... en date du

VU le procès-verbal d'infraction dressé le par

(sauf urgence : rappel de la procédure contradictoire)

VU la lettre du contradictoire du ... réceptionnée le par M l'invitant à produire ses observations dans un délai de

VU les observations produites par M en date du ou l'absence de réponse de l'intéressé

(considérants)

CONSIDERANT que (selon le cas, **description des travaux faite dans le procès verbal** et état d'avancement précis)

Exemples :

- qu'une construction à (commune, localisation exacte) a été entreprise sans permis ;
- que, malgré le refus de permis de construire, les travaux de construction de l'immeuble projeté à (commune, localisation exacte) ;
- que les travaux entrepris à (commune, localisation exacte), objet du permis de construire n° délivré le par le Maire / le Préfet de ne sont pas conformes au permis de construire délivré
- que les travaux entrepris à (commune, localisation exacte), objet du permis de construire n°..... délivré le par le Maire / le Préfet de, sont poursuivis malgré la décision de sursis à exécution prononcée par (le tribunal administratif, la cour administrative d'appel, le Conseil d'Etat) en date du

CONSIDERANT que les travaux en cours sont exécutés (selon le cas, normes qui n'ont pas été respectées) :

Exemples :

- en violation de l'article (ou des articles) du règlement national d'urbanisme applicable à la commune...
- en violation de l'article du PLU/POS approuvé le
- en violation des dispositions du règlement du lotissement où se situe la parcelle en question, approuvé le (préciser les dispositions violées)
- dans le périmètre de protection de ... (site ou monument classé ou inscrit à l'intervention supplémentaire, indiquer la date de la mesure), sans que l'avis des services du ministère des Affaires culturelles (ou de l'Architecte des Bâtiments de France) ait été donné.

(si situation d'urgence justifiant de déroger à la procédure contradictoire)

CONSIDERANT que lesdits travaux sont de nature à : (justifier de l'urgence en évoquant le préjudice particulier si une telle mesure n'était pas prise en temps utile)

Exemples :

- à favoriser le mitage dans la zone (pour une construction non compatible avec celles autorisées en zone NC)
- à porter 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)
- à porter atteinte grave et irréversible à l'environnement (pour coupe ou abattage d'arbres en EBC)
- à porter une atteinte grave au caractère historique et esthétique des lieux (pour construction sans autorisation dans un secteur sauvegarder)

(si situation de compétence liée, conformément à l'article L.480-2 alinéa 10, par exemple en cas d'absence d'autorisation exigée)

CONSIDERANT que l'article L. 480-2 alinéa 10 du code de l'urbanisme fait obligation d'interrompre lesdits travaux.

CONSIDERANT qu'il est de l'intérêt général que les travaux soient interrompus.

CONSIDERANT que les travaux ne sont pas interrompus.

(dispositif)

ARRÊTE :

Article 1 :

La ou les sociétés, M. ou Mme (utilisateurs du sol, bénéficiaires des travaux, promoteurs, architectes, entrepreneurs et autres personnes responsables de l'exécution des travaux) demeurant à sont mis en demeure de cesser immédiatement les travaux de construction entrepris sur un terrain cadastré situé (*localisation des travaux*).

Article 2 :

Le présent arrêté sera notifié à (les mêmes que l'article 1^{er}) par lettre recommandée avec demande d'avis de réception ou contre décharge.

Article 3 :

Toutes autorités de police ou de gendarmerie sont chargées de l'exécution du présent arrêté.

Article 4 :

Copie de cet arrêté sera transmise sans délai à :

- M. le Préfet de
- M. le Procureur de la République près le T.G.I de

Fait le à

Le Maire,
(signature du Maire et sceau de la Mairie)

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. 480-2-7^o 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.

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 du Préfet de Seine-et-Marne ou saisir le tribunal administratif de Melun d'un recours contentieux.

Rédaction
Service juridique

Conception Graphique :
Mission information et communication

