

CONSTRUCTIONS IRRÉGULIÈRES : Les pouvoirs du maire



Le maire dispose de moyens coercitifs efficaces, et récemment renforcés, pour faire face aux constructions réalisées sans autorisation de construire ou en méconnaissance des règles d'urbanisme en vigueur sur le territoire de la commune.

Du point de vue du droit de l'urbanisme, une construction est illégale dès lors qu'elle est réalisée sans l'autorisation de construire qui aurait dû l'autoriser, ou si elle excède les termes de cette autorisation. L'incrimination couvre également l'hypothèse de travaux réalisés dans des zones qui ne les autorisent pas, y compris quand aucune formalité particulière n'est requise. Dès lors qu'il a acquis la certitude du caractère irrégulier de la construction, le maire doit intervenir pour faire cesser la situation.

“ LA QUALIFICATION DE CONSTRUCTION IRRÉGULIÈRE ”

L'infraction de construction irrégulière est définie par le fait d'exécuter, intentionnellement, tous travaux en méconnaissance des prescriptions d'urbanisme prévues aux articles L. 111-1 et suivants du Code de l'urbanisme (règles de recul, de constructibilité limitée, etc.), des règles de protection des espaces naturels sensibles (article L. 160-1), des règles relatives aux zones de protection agricoles et naturelles périurbaines (article L. 480-1) ou des prescriptions de l'autorisation d'urbanisme qui a été délivrée (article L.480-4). L'ordonnance du 23 septembre 2015¹ portant réforme de la partie législative du Code de l'urbanisme, étend la qualification de construction irrégulière :

- aux travaux qui ne respectent pas les dispositions du Plan local d'urbanisme ;
- aux travaux ou utilisations du sol en méconnaissance des règles de reconstruction à l'identique ou en cas d'intérêt patrimonial, paysager ou écologique, aux caractéristiques du bâtiment à reconstruire ;
- aux travaux contraires aux règles de protection des espaces naturels sensibles ;
- aux travaux réalisés sans étude de sécurité dans les zones d'aménagement concertée.

A NOTER

À compter du 1er janvier 2016, la qualification de construction irrégulière s'étend aux travaux qui ne respectent pas les dispositions du PLU¹.

“ LES CONTREVENANTS ”

Les personnes poursuivies peuvent être les utilisateurs du sol, les personnes chargées de l'exécution des travaux ou les bénéficiaires de la construction. Il peut s'agir d'une personne physique ou d'une personne morale. En cas de condamnation, les contrevenants encourent une amende comprise entre 1 200 et 300 000 euros, et en cas de construction démolie, une somme n'excédant pas 6000 euros par m² de surface de plancher. Un emprisonnement de 6 mois peut être prononcé en cas de récidive.

Prescription triennale : Les poursuites pénales se prescrivent au terme de 3 ans à compter de l'achèvement des travaux. Pour le juge, les travaux sont achevés lorsque la construction peut être considérée comme « étant en état d'être affectée à l'usage auquel elle est destinée ». Une construction peut donc être achevée sans avoir fait l'objet d'une déclaration d'achèvement en mairie.

“ LA PREUVE DE L'INFRACTION ”

Confronté à une construction irrégulière, le maire doit faire constater l'infraction en dressant un procès-verbal de constat (article L. 480-1, al. 1 du Code de l'urbanisme). Ce document peut être établi par le maire et les adjoints en leur qualité d'officier de police judiciaire, ou par les agents communaux assermentés et commissionnés pour réprimer les infractions d'urbanisme. Ces agents peuvent aussi faire « un rappel à la loi », à titre préventif, dès lors qu'une construction apparaît irrégulière. À défaut, la commune peut s'adresser à la police judiciaire².

Le maire bénéficie d'un droit de visite lui permettant de vérifier sur place la régularité d'une construction en cours (article L. 461-1). Toutefois, ce droit ne l'autorise pas (ni les agents municipaux assermentés) à entrer sur une propriété privée sans y être invité. À défaut, l'infraction devra être constatée depuis la voie publique et seule une autorisation du procureur de la République permettra de diligenter une visite domiciliaire³.

Un procès-verbal précis : Le procès-verbal de constat doit indiquer la date, le lieu (avec indication du numéro de parcelle cadastrale et adresse) et la nature de l'infraction (avec visa des textes concernés). Plans et photos sont ajoutés en annexe. Le PV est signé par l'agent, mais n'a pas à l'être par la personne à qui il est destiné. Le contenu du PV ne doit souffrir d'aucune imprécision ou inexactitude, sous peine d'entraîner l'annulation de toute la procédure.

“ L'ACTION ADMINISTRATIVE ”

A. L'arrêté interruptif

L'objectif est d'interrompre les travaux ou de tenter de les régulariser et d'éviter ainsi la démolition de l'ouvrage. Le maire (ou le président de l'EPCI s'il est compétent en matière d'autorisation de construire) adresse au contrevenant une mise en demeure par lettre recommandée, l'invitant à formuler ses observations, dans un délai raisonnable (au moins 8 jours). En fonction de la réponse faite (ou de la non-réponse), le maire prend alors un arrêté ordonnant l'arrêt des travaux ou la régularisation de la construction (dépôt d'une demande de permis de construire, d'une déclaration préalable de travaux ; respect des prescriptions d'urbanisme).

Cet arrêté doit être soigneusement motivé sous peine d'annulation par le juge administratif. Le maire dispose de moyens lui permettant d'assurer sur place l'exécution de son arrêté.

Ainsi, en cas de contrevenant récalcitrant, l'article L. 480-2 du Code de l'urbanisme l'autorise à faire apposer des scellés sur le chantier, voire saisir les matériaux de construction.

B. La transmission au procureur de la République

Dans l'hypothèse où les travaux se poursuivent ou qu'aucune régularisation n'est envisagée, le maire transmet le procès-verbal d'infraction au procureur de la République qui décidera des suites à donner. Il peut classer sans suite le dossier si la réalité ou la gravité de l'infraction ne lui semble pas suffisamment établie, ou décider de poursuivre l'infraction. Dans ce cas, une enquête sera diligentée et les contrevenants pourront être renvoyés devant le tribunal correctionnel. Le procureur peut également proposer une mesure de composition pénale, en alternative au procès. Si le procureur reste libre des suites qu'il entend donner, le maire a tout intérêt à appuyer sa position lors de la transmission du procès-verbal d'infraction.

Il peut par exemple invoquer une atteinte à l'environnement du fait des travaux, l'existence d'un danger pour les personnes résultant du chantier en cours.

“ LA PROCÉDURE JUDICIAIRE ”

A. Le classement sans suite

Si le procureur décide de classer sans suite le dossier, la procédure s'arrête et les mesures

éventuellement prises par le maire pour interrompre les travaux sont caduques. Le maire peut alors faire délivrer une citation directe afin de saisir directement le tribunal correctionnel. Toutefois, cette procédure n'est pas sans risques : si les personnes poursuivies sont relaxées, le maire pourra être poursuivi pour dénonciation calomnieuse.

B. La constitution de partie civile

Le procureur peut au contraire décider de renvoyer les contrevenants devant le tribunal. Le maire est alors convoqué à l'audience et la commune (ou l'EPCI) peut à ce moment-là se constituer partie civile pour obtenir l'interruption des travaux et/ou la condamnation du contrevenant à remettre les lieux dans leur état d'origine (démolition, restitution du sol). Afin que cette condamnation soit effective, il est recommandé qu'elle soit assortie d'un délai et d'une astreinte.

Maire autorisé : En cas de constitution de partie civile, la commune doit être représentée par son maire, lequel doit avoir reçu l'autorisation d'ester en justice par délégation du conseil municipal. Cette autorisation doit impérativement être intervenue avant l'audience, sous peine d'irrecevabilité de la constitution de partie civile (Cassation criminelle, 16 juin 2015, n° 14-83.990).

Une fois le jugement rendu, le maire est chargé de son exécution en ce qui concerne les mesures immédiates (scellés, enlèvement de matériaux) et la condamnation aux travaux de remise en l'état, de démolition, de réaffectation du sol dans le délai fixé par le juge. Il peut faire réaliser d'office les travaux aux frais du contrevenant (article L. 480-9 Code de l'urbanisme).

“ L'ACTION AU CIVIL ”

Il peut s'avérer impossible de recourir à la procédure pénale. C'est le cas lorsque l'action est prescrite ou suite à la décision de classement sans suite du procureur. Le maire peut alors s'opposer à la réalisation de travaux illégaux en poursuivant les contrevenants devant le juge civil. L'article L. 480-14 du Code de l'urbanisme prévoit en effet que la commune (ou à l'EPCI) peut (dans les dix ans suivants l'achèvement des travaux) saisir directement le tribunal de grande instance (TGI) d'une action civile dirigée contre les propriétaires des lieux ou les bénéficiaires des travaux, dans le cas d'une construction édifiée sans l'autorisation de construire qui aurait dû l'autoriser ou en cas de travaux méconnaissant l'autorisation délivrée. Cette procédure peut aussi être mise en oeuvre pour lutter contre les travaux qui ne nécessitent aucune autorisation ou déclaration particulières, mais qui ne sont pas autorisés par la règle d'urbanisme locale. En amont de sa démarche la commune a intérêt à faire constater la réalisation des travaux illégaux, soit par constat d'huissier, soit en dressant un procès-verbal d'infraction, ce document faisant foi jusqu'à la preuve du contraire. Si le TGI constate l'irrégularité des travaux réalisés, il pourra ordonner soit la démolition des ouvrages, soit leur mise en conformité avec la règle d'urbanisme locale (ou l'autorisation d'urbanisme délivrée) et ce, sous astreinte.

Janvier 2016 - CAUE 06 - Texte : Sophie VAN MIGOM

NOTES :

1. Ordonnance du n° 2015-1174 du 23 septembre 2015.
 2. QE n° 00774, JO Sénat du 1er novembre 2012.
 3. QE no 19439, JO Sénat 2 février 2006.
- www.journaldesmaires.com novembre 2015
LES FICHES TECHNIQUES DU JOURNAL DES MAIRES

CONSEIL D'ARCHITECTURE, D'URBANISME ET DE L'ENVIRONNEMENT
DES ALPES-MARITIMES

26 quai Lunel - 06300 NICE - 04 92 00 38 38
contact@caue06.fr - www.caue06.fr

