



**PRÉFET
DU JURA**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

**Direction
départementale
des territoires**

GUIDE DE LA POLICE DE L'URBANISME à l'attention des maires

version 1

mars 2022

SOMMAIRE

PRÉAMBULE	page 2
FICHE 1 – LES INFRACTIONS	page 4
FICHE 2 – LE PROCÈS VERBAL D’INFRACTION	page 6
FICHE 3 – L’ARRÊTÉ INTERRUPTIF DE TRAVAUX	page 7
FICHE 4 – LES SUITE DE L’INFRACTION	page 9
FICHE 5 – L’ACTION CIVILE	page 11
FICHE 6 – LES APPORTS DE LA LOI ENGAGEMENT ET PROXIMITÉ	page 12
ANNEXE	page 14

PRÉAMBULE

QU'EST-CE QUE LA POLICE DE L'URBANISME ?

La police de l'urbanisme consiste à s'assurer du respect des règles et des procédures d'urbanisme.

EN QUOI CONSISTE LA POLICE DE L'URBANISME ?

Elle a pour objectif de veiller à la bonne application :

↳ des dispositions fixées par le code de l'urbanisme, par les règlements des documents d'urbanisme locaux (PLU...) ou par les servitudes d'utilité publique ...,

↳ des autorisations d'urbanisme (Permis d'aménager, de construire, Déclaration préalable).

Elle conduit, en cas de constat de manquement à ces dispositions, à **relever la ou les infractions** via un procès verbal qui doit être transmis au Procureur de la République.

POUVOIR DU MAIRE

Selon les termes de l'article 40 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 délit est tenu d'en donner avis **sans délai** au procureur de la République et de transmettre à ce magistrat tous les renseignements, procès-verbaux et actes qui y sont relatifs.

L'article L 480-1 du Code de l'urbanisme précise que, dès que l'autorité administrative a connaissance d'une infraction, elle est tenue d'en faire dresser procès-verbal.

L'abstention ou le retard de l'administration à faire constater une infraction est constitutive d'une faute de nature à engager la responsabilité de l'État.



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

LES INFRACTIONS

DÉFINITION

C'est la réalisation de travaux non conformes à l'autorisation obtenue ou contrevenant aux règles d'urbanisme.

CATÉGORIES D'INFRACTION

LES INFRACTIONS AUX RÈGLES DE PROCÉDURES

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

- ↪ en l'absence de toute décision expresse ou tacite émanant de l'autorité compétente,
- ↪ après le retrait ou l'annulation de la décision,
- ↪ après l'expiration de la durée de validité de la décision,
- ↪ malgré le refus d'autorisation ou le sursis à statuer.

LES INFRACTIONS AUX RÈGLES DE FOND

Les infractions aux règles de fond les plus courantes concernent les atteintes :

- ↪ aux règles nationales (règlement national d'urbanisme, Loi littoral, la Loi montagne, etc ...),
- ↪ aux règles locales (plan local d'urbanisme, carte communale).

Les atteintes aux règles de procédure ou de fond ne se cumulent pas nécessairement. Il peut y avoir une infraction à une règle de procédure sans violation de la règle de fond et inversement.



Ne constituent pas une infraction :

- ↪ les constructions autorisées par un permis même illégal,
- ↪ les constructions autorisées par un permis ultérieurement annulé dès lors qu'elles ont été achevées avant la décision d'annulation.

DÉLAIS POUR AGIR

Les infractions en matière d'urbanisme constituent des délits.

Le délai de prescription de l'action publique en matière délictuelle est de 6 ans.

Ce délai de 6 ans court en fonction du mode d'exécution des infractions :

- ↪ l'infraction instantanée : Elle est immédiate et commise dans un laps de temps très court (ex : obstacle au droit de visite, coupes et abattages d'arbres). Le délai de prescription commence à courir dès son exécution,
- ↪ l'infraction continue (ex : construction sans autorisation). Le délit se perpétue durant toute la durée des travaux jusqu'à leur achèvement. L'achèvement des travaux s'entend lorsque l'immeuble est en état d'être affecté à l'usage auquel il est destiné. Le délai de prescription commence ainsi à courir à compter de l'achèvement des travaux,
- ↪ l'infraction successive (ex : le délit de stationnement illicite de caravane qui s'accomplit durant toute la durée de l'utilisation du sol en méconnaissance des dispositions du code de l'urbanisme). Le délit se perpétue chaque jour par le renouvellement constant de la volonté coupable de l'auteur.

CONSTATATION DE L'INFRACTION

QUI PEUT CONSTATER ?

En application du premier alinéa de l'article L.480-1 du Code de l'urbanisme, les infractions sont constatées par procès-verbal par les autorités suivantes :

- ↪ par le maire ou un adjoint, en qualité d'officier de police judiciaire (cf. article 16 du code de procédure pénale),
- ↪ par un agent de la commune assermenté et commissionné à cet effet,
- ↪ par un fonctionnaire assermenté et commissionné de la DDT,
- ↪ par un officier ou agent de police judiciaire de la Gendarmerie nationale ou de la Police nationale,
- ↪ par les agents commissionnés et assermentés par le ministre chargé des Monuments historiques et des sites dans certains cas.

LE PROCÈS VERBAL D'INFRACTION

DÉFINITION

Le procès-verbal (PV) est un acte de police judiciaire et il constitue le premier acte de la procédure pénale. Il fait obstacle à l'écoulement de la prescription pénale et permet de porter l'infraction à la connaissance du procureur de la République. Celui-ci dispose de l'opportunité de poursuivre l'infraction d'urbanisme qui a été constatée, quand bien même elle serait déjà régularisée.

Le PV permet aussi d'inciter le contrevenant à démolir ou remettre en conformité avec le règlement d'urbanisme, les travaux en infraction.

CONTENU D'UN PV

LE PROCÈS-VERBAL DOIT IDENTIFIER ET PRÉCISER :

- ↪ les nom, prénom, adresse des personnes à l'encontre desquelles les poursuites seront susceptibles d'être engagées. Il s'agit des personnes visées à l'article L.480-4 alinéa 2 du Code de l'urbanisme, c'est-à-dire les utilisateurs du sol, le bénéficiaire et/ou le responsable des travaux ou de l'utilisation irrégulière du sol, son accord le cas échéant pour entrer dans les lieux,
- ↪ la date et l'heure de la constatation de l'infraction,
- ↪ le lieu de l'infraction,
- ↪ les constatations matérielles effectuées, la qualification et le fondement juridique des infractions commises et constatées et le rappel des articles ouvrant les poursuites. Elles doivent si possible comprendre l'ensemble des mesures permettant d'établir la nature de l'infraction : surface d'emprise et de plancher de la construction (y compris des différents niveaux, le cas échéant), hauteur...

LE PROCÈS-VERBAL DOIT ÊTRE SIGNÉ ET DATÉ

C'est la ou les personnes assermentées qui **ont personnellement constaté les faits** qui rédigent et signent le P.V. Si le maire n'a pas constaté l'infraction, il n'a pas à signer le P.V. En revanche, l' élu pourra signer le courrier de transmission du PV au Procureur de la République.

Le procès-verbal et ses annexes (plan de situation, photographies, dossier complet de permis ou de déclaration préalable, extrait du zonage et du règlement du PLU, ...) est transmis "sans délai" au procureur de la République, et une copie est adressée à la DDT. Le contrevenant doit être informé qu'un PV a été dressé à son encontre, **mais le PV lui-même ne doit pas lui être transmis.**



Utiliser le modèle 1 si besoin et le modèle 2

L'ARRÊTÉ INTERRUPTIF DE TRAVAUX (A I T)

DÉFINITION

L'établissement d'un procès-verbal d'infraction au code de l'urbanisme ne suffit pas parfois à faire cesser l'infraction.

L'AIT est une mesure conservatoire prévue par l'article L 480-2 du Code de l'urbanisme. Il peut concerner la réalisation d'une construction sans autorisation ou ne respectant pas une autorisation déjà délivrée (ex : permis de construire). Par contre, un maire ne peut demander l'interruption de travaux sur la base d'illégalités du permis ayant autorisé la construction.

QUI, QUAND, COMMENT PRENDRE UN A I T ?

QUI ?

Le maire prend un AIT **en tant que représentant de l'État.**



Engageant la responsabilité de l'État et mis en œuvre sous le contrôle hiérarchique de l'autorité préfectorale, la prise d'un arrêté interruptif de travaux nécessite de prendre l'attache de la direction départementale des territoires du Jura, préalablement à sa signature.

QUAND ?

Conformément à l'article L.480-2 du code l'urbanisme, l'interruption des travaux ne peut être ordonnée que sous trois conditions, cumulatives et préalables :

- ↳ un procès-verbal d'infraction doit avoir été régulièrement dressé,
- ↳ l'autorité judiciaire ne s'est pas encore prononcée sur les faits constituant l'infraction d'urbanisme,
- ↳ **les travaux doivent avoir débuté** ...Le simple fait de constater la présence sur le terrain de matériaux et de matériel ne constitue pas un début de travaux.
... et ne doivent pas être achevés. Pour qu'un AIT soit valable, il doit être ordonné pendant l'exécution des travaux.

COMMENT ?

L'arrêté interruptif de travaux doit respecter le principe du contradictoire. Le maire a l'obligation de mettre le pétitionnaire en mesure de présenter ses observations avant de prendre un AIT (procédure contradictoire prévue par le Code des relations entre le public et l'administration).



Utiliser le modèle 3

Le maire doit donc adresser au contrevenant un courrier recommandé avec accusé de réception, lui indiquant qu'il envisage de prendre un AIT à son encontre suite au PV d'infraction constatant les travaux litigieux. Il conviendra de lui laisser un délai de 5 jours minimum pour présenter ses observations, à compter de la réception de ce courrier. En cas d'urgence ou de circonstances exceptionnelles (lorsque la poursuite des travaux aura pour conséquence de porter atteinte à la sécurité et à la salubrité publique ou lorsque la poursuite porte atteinte aux droits des tiers), le maire peut être exonéré de procédure contradictoire. Dans ce cas, il doit justifier l'urgence dans l'AIT .

L'AIT doit être motivé, il doit viser le PV d'infraction ainsi que la procédure contradictoire et doit comporter les voies et les délais de recours. Il s'agit d'une décision administrative susceptible de recours devant le tribunal administratif.



Utiliser le modèle 4

Une fois que l'arrêté est signé par le maire, notifié à son destinataire et transmis au parquet, c'est au maire qu'il appartient de le faire exécuter.



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.

L'inobservation de l'AIT doit être constatée par un nouveau procès-verbal car elle constitue un nouveau délit encore plus sévèrement réprimé par l'article L. 480-3 du code de l'urbanisme que l'infraction initiale pour construction sans autorisation ou en méconnaissance de cette dernière (voir fiche 4). Ainsi, 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 à **une peine de prison de trois mois et/ou à une amende de 75 000 euros.**

Par ailleurs, l'article L. 480-2 du code de l'urbanisme permet au maire de prendre toutes mesures de coercition nécessaires pour assurer l'application immédiate de la décision judiciaire ou de son arrêté, en procédant notamment à la saisie des matériaux approvisionnés ou du matériel de chantier.

Le maire peut également apposer des scellés pour empêcher l'accès aux travaux litigieux. Ces mesures de coercition ne permettent pas d'exiger du contrevenant la remise en état du site ou la démolition d'une construction.

LES SUITES DE L'INFRACTION

L'INSTRUCTION PÉNALE

L'INSTRUCTION PAR LE PARQUET

La transmission du procès-verbal de constatation déclenche la phase judiciaire du traitement de l'infraction.

Le Procureur peut diligenter une enquête préliminaire afin d'éclairer le parquet sur ce dossier. Pour ce faire, les officiers ou agents de police judiciaire peuvent procéder à des auditions, effectuer un transport sur les lieux...

Après enquête, le dossier est retourné au Parquet. Le Procureur peut alors saisir la DDT pour une demande d'avis technique dans le cadre d'un « soit transmis ».

SUITES DONNÉES PAR LE PARQUET

Quand le Procureur estime avoir suffisamment d'éléments sur les faits et la constitution de l'infraction et pour apprécier l'opportunité des poursuites, il peut alors décider :

- ↳ d'engager des poursuites devant le Tribunal judiciaire,
- ↳ d'engager une mesure alternative aux poursuites,
- ↳ de classer sans suite le dossier, sauf en cas de constitution de partie civile.

LES SANCTIONS ENCOURUES

L'article L. 480-4 du code de l'urbanisme prévoit que les utilisateurs du sol, les bénéficiaires des travaux, les architectes, les entrepreneurs ou autres personnes responsables de l'exécution desdits travaux peuvent être punies d'une **amende comprise entre 1 200 euros et un montant qui ne peut excéder, soit dans le cas de construction d'une surface de plancher, une somme égale à 6 000 euros par mètre carré de surface construite, démolie ou rendue inutilisable (...) 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 personnes morales encourent une sanction plus sévère que les personnes physiques.**

En vertu de l'article 131-38 du code pénal, les personnes morales encourent **le quintuple de l'amende encourue par les personnes physiques ainsi que des peines complémentaires** prévues à l'article L. 480-4-2 du code de l'urbanisme (interdiction d'exercer une fonction si l'activité a facilité la réalisation de l'infraction, exclusion des marchés publics, peine d'affichage de la décision, etc.).

MESURE DE RESTITUTION ET ASTREINTES PÉNALES

Le juge peut non seulement prononcer des peines d'amendes mais également des mesures de restitution (ordre de démolition, de mise en conformité ou de réaffectation des sols) avec un délai de mise en conformité. Cette dernière est le plus souvent ordonnée si aucune régularisation n'est possible.

L'article L. 480-7 du code l'urbanisme prévoit, qu'après avoir imparti un délai d'exécution de sa décision, le juge ayant prononcé une mesure de restitution peut assortir sa décision d'une astreinte de 500 € au plus par jour de retard.

Si l'exécution n'est pas intervenue dans l'année de l'expiration du délai de mise en conformité, le tribunal peut relever, à une ou plusieurs reprises, le montant de l'astreinte, même au-delà du maximum légal.

LE RÔLE DU MAIRE DANS L'EXÉCUTION DE LA MESURE DE RESTITUTION

Le maire est chargé de l'exécution de la mesure de restitution (démolition, mise en conformité ou remise en état) aux frais et risques du bénéficiaire (article L. 480-9 du Code de l'urbanisme).

LE RECOUVREMENT DE L'ASTREINTE

L'astreinte court à partir de l'expiration du délai de mise en conformité jusqu'au jour où l'ordre a été complètement exécuté.

L'article L. 480-8 du code de l'urbanisme prévoit que les astreintes sont liquidées et recouvrées par l'État, pour le compte des communes aux caisses desquelles sont reversées les sommes perçues, après prélèvement de 4 % de celles-ci pour frais d'assiette et de recouvrement.

Dans le Jura, c'est la direction départementale des territoires qui est compétente pour procéder au recouvrement de l'astreinte après avoir dressé un procès verbal constatant que l'infraction n'a pas été régularisée. La liquidation du montant de l'astreinte est assurée par la DGFIP.

SANCTION FISCALE

L'action publique est distincte de la procédure d'amende fiscale.

En cas de construction ou d'aménagement sans autorisation, ou en infraction aux obligations résultant de l'autorisation de construire ou d'aménager, le montant de la taxe ou de complément de taxe due est assorti d'**une pénalité de 80 % du montant de la taxe d'aménagement** (article L. 331-23 du code de l'urbanisme).

Le procès-verbal qui constate l'infraction en urbanisme sert d'assiette à la taxation (taxe d'aménagement et redevance d'archéologie préventive). La liquidation des différentes taxes d'urbanisme est effectuée par la direction départementale des territoires.

L'ACTION CIVILE

Le maire peut intervenir soit à l'occasion du procès pénal en tant que partie civile pour la commune, soit à défaut d'une action pénale, par une action directe en démolition ou de mise en conformité des constructions illégales.

Le maire ne peut se constituer partie civile au nom de la commune que par délégation du Conseil municipal l'autorisant à intenter une action en justice (article L. 2122-22-16° du Code général des collectivités territoriales).

L'ACTION CIVILE PEUT-ÊTRE EXERCÉE EN MÊME TEMPS QUE L'ACTION PUBLIQUE

En complément de la transmission du PV d'infraction, le maire a également la capacité de se constituer partie civile conformément aux articles L. 480-1 et 610-1 du Code de l'urbanisme. Cette initiative permet de mettre en mouvement l'action publique (article 1er du code de procédure pénale).

Durant l'audience, la commune peut également se joindre à la procédure répressive engagée par le ministère public, par voie d'intervention orale ou écrite jusqu'au réquisitoire du ministère public sur la peine.

L'ACTION CIVILE EN DÉMOLITION

L'article L 480-14 du Code de l'urbanisme ouvre aux communes une possibilité d'action civile devant le tribunal judiciaire en vue de faire ordonner la démolition ou la mise en conformité de constructions illégales, dans un **délai de dix ans à compter de l'achèvement des travaux**.

Ainsi, en présence d'une construction illégale, la prescription de l'action publique n'interdit pas nécessairement à la collectivité de solliciter la remise en état des lieux sur un fondement autre que pénal. En effet, la remise en état peut également être prononcée par le juge civil.

Elle peut être mise en œuvre conjointement à une procédure relevant des dispositions pénales de l'urbanisme et n'empêche pas de dresser un procès-verbal d'infraction. La collectivité territoriale est seule compétente pour user de la faculté prévue à l'article L.480-14 du CU. Cette action relève de son pouvoir discrétionnaire.

LES APPORTS DE LA LOI ENGAGEMENT ET PROXIMITÉ DU 27 DÉCEMBRE 2019.

Les élus locaux sont nombreux à considérer que leurs décisions ne sont pas respectées, à commencer par les autorisations d'urbanisme qu'ils délivrent.

L'article 48 de la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique permet désormais à l'autorité compétente en matière de délivrance des autorisations d'urbanisme, d'exercer, en parallèle de l'action pénale, une police administrative de l'urbanisme.

Elle lui permet de mettre en demeure le contrevenant de régulariser sa situation dans un délai déterminé et de les assortir, le cas échéant, **d'astreintes administratives** (articles L. 481-1 à L. 481-3 du Code l'urbanisme).

LA MISE EN DEMEURE SOUS ASTREINTE ADMINISTRATIVE

Il s'agit de donner la possibilité à l'autorité compétente en matière de délivrance des autorisations d'urbanisme d'**agir plus rapidement pour faire cesser une infraction constatée**. Cette démarche ne se substitue cependant pas à l'action pénale qui constitue, en tout état de cause, un préalable à la mise en œuvre de la police administrative.

Les infractions qui justifient cette mise en demeure sous astreinte concernent les travaux entrepris ou exécutés :

- ↳ soit en l'absence de sollicitation d'un permis de construire, de démolir ou d'aménager dans les cas où l'obtention de telles autorisations est imposée par la loi,
- ↳ soit en l'absence de déclaration préalable dans les cas où la loi l'impose,
- ↳ soit en méconnaissance des prescriptions imposées par un permis de construire, de démolir ou d'aménager ou par la décision prise sur une déclaration préalable.

Le montant de l'astreinte peut aller **jusqu'à 500 € par jour de retard**, modulable en fonction des travaux et de l'impact suscité par leur non-exécution, **sans pouvoir excéder toutefois un plafond total de 25 000 €**.

COMMENT METTRE EN ŒUVRE UNE MISE EN DEMEURE SOUS ASTREINTE ?

Suite à un procès-verbal constatant une infraction, l'autorité compétente peut **mettre en demeure sous astreinte** la personne responsable, soit de réaliser les travaux de mise en conformité requis, soit de déposer une demande d'autorisation ou une déclaration préalable, afin de procéder à la régularisation de la situation.

Une procédure contradictoire, préalable à l'arrêté de mise en demeure, est prévue afin de donner l'opportunité à l'intéressé de présenter, dans les délais prévus, ses observations à l'administration.



Utiliser le modèle 5

L'arrêté devra être **motivé afin de justifier le montant appliqué** (nature de l'infraction, importance des travaux de régularisation, la gravité de l'atteinte...). Les voies et délais de recours doivent également être indiqués.



Utiliser le modèle 6

L'astreinte court du lendemain de la date d'échéance du délai fixé jusqu'à ce qu'il ait été justifié de l'exécution des opérations nécessaires à la mise en conformité (art. L 481-2 du Code de l'urbanisme).

Lorsque la mise en demeure prévue à l'article L 481-1 du Code de l'urbanisme est restée sans effet au terme du délai imparti, **l'autorité compétente 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.

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.**



Utiliser les modèles 7 et 8

RECOUVREMENT DES SOMMES

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.

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. (articles L. 481-1 et L. 481-2 du Code de l'urbanisme).

Les modèles de courriers et d'arrêtés ci-dessous sont en ligne sur le site de la Préfecture du Jura

modèle 1 : lettre droit de visite

Cette lettre doit être transmise lorsque les constatations ne peuvent pas être effectuées depuis le domaine public et qu'elles nécessitent d'entrer sur la propriété du contrevenant.

modèle 2 : procès-verbal

modèle 3 : AIT_ lettre de procédure contradictoire

La procédure contradictoire est **obligatoire** avant la prise de l'Arrêté Interruptif de Travaux

modèle 4 : lettre droit de visite

Cette lettre doit être transmise quand les constatations nécessitent d'entrer sur la propriété du contrevenant.

modèle 5 : MED_ lettre de procédure contradictoire

La procédure contradictoire est **obligatoire** avant la prise de l'arrêté de **Mise En Demeure**

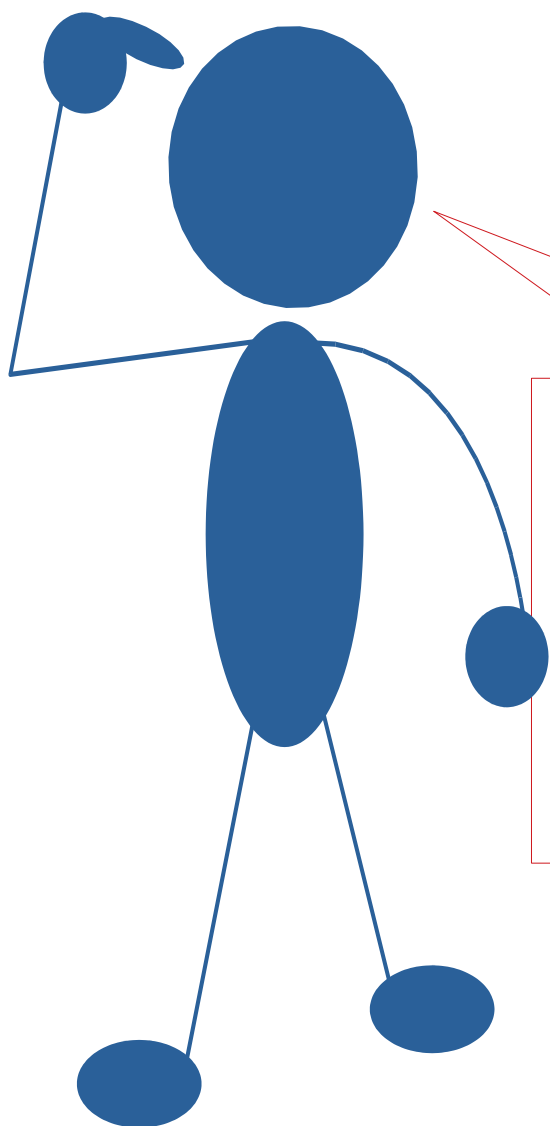
modèle 6 : arrêté de mise en demeure

Cette lettre doit être transmise quand les constatations nécessitent d'entrer sur la propriété du contrevenant.

modèle 7 : astreinte_ lettre de procédure contradictoire

La procédure contradictoire est **obligatoire** avant la prise de l'arrêté de liquidation de l'astreinte

modèle 8 : arrêté de liquidation de l'astreinte



**Une question sur la police
de l'urbanisme ?**

Contactez-nous par mail :

ddt-police-urba@jura.gouv.fr