

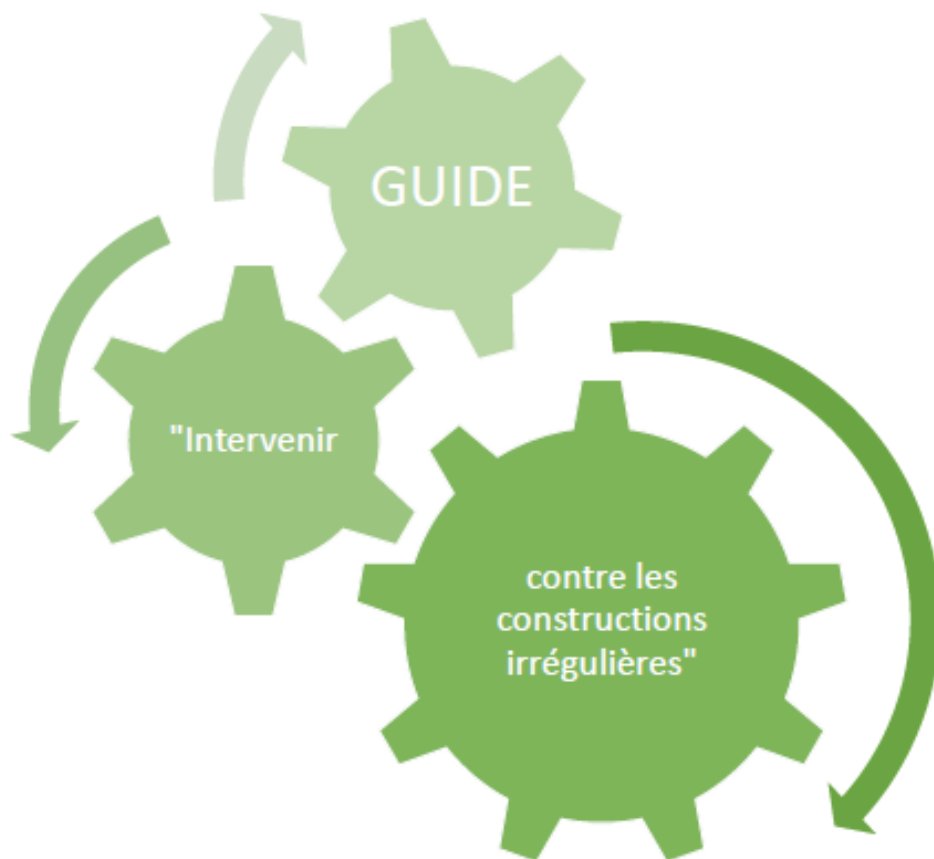


Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Préfet d'Ille-et-Vilaine

Direction Départementale des Territoires et de la Mer d'Ille-et-Vilaine

Service Espace, Habitat et Cadre de Vie – Unité Police de l'Urbanisme et de la Publicité extérieure



e-mail: ddtm-contentieux-urba@ille-et-vilaine.gouv.fr

Qu'est-ce qu'une infraction d'urbanisme ?

Le droit de l'urbanisme comporte un volet pénal dont l'objectif est d'assurer le respect de l'application des règles générales du droit de l'urbanisme (Code de l'urbanisme), des règlements d'urbanisme locaux (PLU, PLUi, cartes communales) et des autorisations individuelles d'urbanisme accordées par l'autorité compétente (déclaration préalable de travaux, permis de construire, permis d'aménager, etc.)

Les travaux ou utilisation du sol exécutés en méconnaissance des règles d'urbanisme constituent une infraction pénale, contravention ou délit (il n'existe pas de crimes en matière d'urbanisme).

Le non-respect des règles d'urbanisme est sanctionné aux articles L 480-1 à 16 et L 610-1 du code de l'urbanisme.

- ✓ cf. *tableau des infractions en annexe n° 10*
(Source : codes NATINF du ministère de la justice au 1^{er} avril 2016)

Qu'est-ce qu'une construction irrégulière ?

En matière de constructions irrégulières, deux grandes catégories d'infractions se distinguent :

– Les infractions aux **règles de procédure**. Relèvent de cette catégorie les travaux accomplis sans déclaration ou autorisation administrative préalable ou en violation de l'une ou l'autre, suivant le régime juridique applicable aux travaux. Ces infractions sont réprimées sur le fondement de l'article L 480-4 du Code de l'urbanisme.

– Les infractions au code de l'urbanisme et/ou aux documents locaux d'urbanisme (**règles de fond**). Il s'agit des travaux, réalisés ou non en application d'une déclaration ou autorisation d'urbanisme régulièrement accordée, qui contreviennent **aux règles d'urbanisme applicables au terrain d'assiette des travaux litigieux**.

Une construction est irrégulière dans 4 hypothèses principales :

- ✓ Lorsque la construction a été édifiée sans déclaration/autorisation d'urbanisme préalable
- ✓ Lorsque la déclaration ou autorisation d'urbanisme a été accordée mais n'a pas été respectée
- ✓ Lorsque la déclaration/autorisation obtenue a été retirée ou annulée et que, par suite, la construction entreprise sur le fondement de cet acte administratif n'a pas été régularisée.
- ✓ Lorsque la construction édifiée, soumise ou non à déclaration ou autorisation préalable, contrevient aux règles de *fond* en matière d'urbanisme

PRÉAMBULE

Dans l'exercice des attributions en matière pénale qui lui sont reconnues par le code de l'urbanisme, **le maire agit en qualité d'agent de l'État**, que la commune soit dotée ou non d'un document local d'urbanisme.

Selon les dispositions de l'article L. 480-1 du code de l'urbanisme, « *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 ont connaissance d'une infraction de la nature de celles que prévoient les articles L. 480-4 et L. 610-1, ils sont tenus d'en faire dresser procès verbal. Copie du procès-verbal constatant une infraction est transmise sans délai au ministère public* ».

L'autorité administrative doit, le cas échéant, prendre toute mesure conservatoire d'interruption des travaux, dans les conditions fixées par l'article L. 480-2 du code de l'urbanisme.

Les obligations imposées au maire – qui, rappelons-le, agit en qualité d'agent de l'État – s'imposent également aux autorités de l'État.

Une inaction éventuelle de l'autorité compétente (maire, président de l'EPCI, État) face à une infraction dont elle a connaissance est susceptible d'engager sa responsabilité administrative pour carence dans l'exercice du pouvoir de police qui lui est conféré en matière d'urbanisme.

Ce guide est destiné à accompagner les Maires et leurs services pour les aider à exercer efficacement la police de l'urbanisme.

SOMMAIRE

I – Rappel des principes d’instruction des actes d’urbanisme

- 1.1 – Le dépôt de la demande
- 1.2 – La demande de pièces complémentaires

II – La constatation de l’infraction pendant la construction

- 2.1 – Le pouvoir de vérification sur place ou droit de visite
- 2.2 – Les modalités du contrôle sur place
- 2.3 – Le procès-verbal d’infraction
- 2.4 – L’arrêté interruptif de travaux (AIT)

III – Les voies de recours après la construction

- 3.1 – La régularisation des travaux à l’initiative du maire
- 3.2 – La régularisation judiciaire des travaux
- 3.3 – Les sanctions pénales

ANNEXES :

- 1 – Exemples de travaux susceptibles d’entraîner une infraction
- 2 – Les voies d’action pénale et civile & prescriptions
- 3 – Compétence territoriale des deux TGI d’Ille-et-Vilaine (Rennes et Saint-Malo)
- 4 – PV d’infraction (modèle)
- 5 – Modèles constatations effectuées à l’intérieur d’une propriété privée (accord et refus)
- 6 – Exemple de courrier au contrevenant (information PV)
- 7 – Exemple de courrier au contrevenant (information AIT)
- 8 – Modèle de bordereau de transmission au procureur
- 9 – Modèle d’arrêté interruptif de travaux (AIT)
- 10 – Codes NATINF des infractions en matière d’urbanisme

I – Bref rappel des délais applicables en matière d’instruction des actes individuels d’urbanisme

1.1 – Le dépôt de la demande

Aux termes de l’article R 423-3 à R 423-5 du code de l’urbanisme, la mairie enregistre la demande du pétitionnaire et lui délivre un récépissé de dépôt. Même si le dossier est manifestement incomplet, l’agent administratif doit quand même l’enregistrer. Dans cette hypothèse, il est possible d’informer oralement le pétitionnaire des lacunes constatées et de ce qu’il recevra ultérieurement un courrier lui précisant l’ensemble des pièces à fournir ou à compléter.

En matière de déclarations/autorisations individuelles d’urbanisme (déclaration préalable, permis de construire, permis d’aménager, permis de démolir), le code de l’urbanisme prévoit – sauf cas particuliers – la **naissance d’une décision implicite d’acceptation en l’absence de notification d’une décision expresse de l’administration dans le délai d’instruction** (Code de l’urbanisme, art. R. 424-1).

Pour mémoire :

- ✓ Délai d’instruction de droit commun : 1 mois pour les déclarations préalables
- ✓ Délai d’instruction de base pour les demandes de permis de démolir et permis de construire une maison individuelle : 2 mois
- ✓ Délai d’instruction pour les autres demandes de permis de construire et les permis d’aménager : 3 mois

De nombreuses prolongations peuvent être appliquées aux délais d’instruction de droit commun, en fonction de la nature du projet.

1.2 – La demande de pièces complémentaires

Une demande de pièces manquantes émanant du service instructeur et signée par le maire ou l’autorité compétente, reçue dans le mois suivant le dépôt de la demande, reporte le départ du délai d’instruction à la date de dépôt de la totalité des pièces demandées en mairie (c’est-à-dire à la date de complétude du dossier, cf. art. R 423-38 et suivants du code de l’urbanisme). L’article R. 423-39 précise qu’à défaut de production de l’ensemble des pièces dans un délai de trois mois, la demande fait l’objet d’une décision tacite de rejet.

Il est important de veiller à ce que le service instructeur propose à la signature du maire ou de l’autorité compétente les demandes de pièces complémentaires dans un délai suffisant pour permettre la réception du courrier par le pétitionnaire dans le délai d’un mois fixé par l’article R 423-38 du code de l’urbanisme.

La demande de pièces complémentaires ne peut concerner que les informations mentionnées aux articles R. 431-5 à R. 431-12 du code de l’urbanisme, les pièces complémentaires mentionnées aux articles R 431-13 à R 431-33-1, et les informations prévues aux articles R 431-34 et R 431-34-1 du même code.

En cette matière, la jurisprudence administrative est clairement établie : la liste des pièces à fournir à l’appui d’une demande de permis de construire, figurant aux articles précités du code de l’urbanisme, est **limitative** (CE, 12 décembre 1984, *CSA immobilière et commerciale « La Gauloise »*) ; en outre, l’article R 431-4 du code de l’urbanisme dispose qu’« aucune autre information ou pièce ne peut être exigée par l’autorité compétente ».

II – La constatation de l’infraction pendant la construction

2.1 – Le pouvoir de vérification sur place ou droit de visite :

L’exercice du pouvoir de police en matière d’urbanisme est assorti d’un droit de visite octroyé au préfet ainsi qu’ à l’autorité compétente (le maire et son adjoint à l’urbanisme, notamment).

L’article L 461-1 du code de l’urbanisme dispose en effet que : « *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.*** »

2.2 – Les modalités du contrôle sur place

Le droit de visite est prévu à l’article L 461-1 du code de l’urbanisme. Il permet à l’autorité administrative compétente de visiter les constructions en cours, procéder aux vérifications utiles, se faire communiquer des documents techniques. Ce droit de visite et de communication peut aussi être exercé après l’achèvement des travaux pendant trois ans.

Le droit de visite est toutefois encadré par l’article 432-8 du code pénal. Les agents assermentés ne peuvent exercer leur droit de visite et effectuer des constatations à l’intérieur d’une propriété sans l’accord préalable de l’occupant. Le domicile s’étend aux dépendances étroites et immédiates du lieu d’habitation comprise dans une même clôture : terrasse, jardin, balcon, cour, atelier, tentes, caravanes, etc.

Il est **indispensable de recueillir l’accord du propriétaire ou de l’occupant préalablement à toute visite** (cf. **annexe 5**). À défaut de consentement donné par ces personnes, la pénétration dans le domicile par un agent administratif est susceptible d’entraîner la commission d’une infraction pénale par celui-ci, le délit de **violation de domicile**.

Néanmoins, l’accord du propriétaire n’est pas nécessaire dans le cas d’une construction inachevée ne constituant pas un domicile. Pour pénétrer sur un chantier de construction aux fins de constatations d’une infraction, les conditions suivantes doivent être réunies :

- ✓ les travaux sont en cours (bâtiment non achevé)
- ✓ le propriétaire/occupant n’a pas encore établi son domicile dans la nouvelle construction (bâtiment non habitable)
- ✓ Lorsque le chantier est clos et interdit au public, l’assentiment du directeur de chantier ou gardien doit être recueilli afin de pénétrer sur le site (**un rappel des sanctions en cas d’obstacle à l’exercice du droit de visite est souhaitable**)

En effet, en application des dispositions de l’article L 480-12 du code de l’urbanisme, **quiconque fait obstacle à l’exercice du droit de visite est puni d’une amende d’un montant de 3750 €**. En outre, une peine de 1 mois de prison est encourue. L’obstacle à l’entrée sur le terrain doit faire l’objet d’un PV à transmettre au procureur de la République.

À retenir :

- ✓ La constatation des infractions **depuis le domaine public** ne nécessite pas le recueil du consentement du propriétaire. Dans cette hypothèse, l'agent doit se garder de toute intrusion dans la propriété privée, même minime. Ainsi, par exemple, il est interdit de passer un appareil photo à travers le grillage du propriétaire, même si l'agent reste posté sur le trottoir.
- ✓ Le refus du propriétaire de pénétrer sur son terrain aux fins de constatations doit être consigné dans un procès-verbal à transmettre au procureur de la République.
- ✓ Le droit de visite peut être exercé en cours de construction et durant trois ans à compter de l'achèvement des travaux sous condition de recueillir l'assentiment des occupants préalablement à la visite.

Bonne pratique : *Dans le cas où l'infraction n'est pas visible du domaine public, celle-ci peut être constatée depuis une propriété voisine. Au préalable, il est, là aussi, nécessaire de recueillir le consentement du voisin par écrit (cf. modèle en **annexe 5**).*

2.3 – Le procès-verbal d'infraction

Toute infraction aux règles d'urbanisme doit être constatée par l'établissement d'un procès-verbal dans un délai de **six ans** suivant l'achèvement des travaux constatés sur le terrain (1 an pour les infractions de nature contraventionnelles, cf. art. 9 du code de procédure pénale). En effet, selon l'article 8 du code de procédure pénale issu de la Loi n°2017-242 du 27 février 2017, « *L'action publique des délits se prescrit par six années révolues à compter du jour où l'infraction a été commise* ».

S'agissant du délai de prescription, le délit en matière d'urbanisme ne diffère en aucune manière du délit de droit commun.

Le PV fait obstacle à l'écoulement de la prescription pénale et permet de porter l'infraction à la connaissance du procureur de la République territorialement compétent (cf. **annexe 2** en matière de procédures et **annexe 3** sur la compétence territoriale des tribunaux judiciaires d'Ille-et-Vilaine). Le procureur de la République dispose de l'opportunité de poursuivre l'infraction d'urbanisme qui a été constatée, quand bien même l'infraction serait déjà régularisée.

Le PV permet aussi d'inciter la personne mise en cause à démolir ou remettre en conformité avec le règlement d'urbanisme les ouvrages ou lieux constituant le siège de l'infraction pénale.

En l'absence de verbalisation dans les délais, c'est-à-dire dans les six ans après la fin des travaux, les poursuites pénales ne peuvent plus être engagées. Toutefois, si l'infraction n'a pas été poursuivie ou a été classée sans suite par le procureur, des voies de recours alternatives subsistent (cf. **annexe 2**).

2.3.1 – La compétence en matière de constatation des infractions d'urbanisme

Les infractions sont constatées par les autorités visées aux articles L 480-1 du code de l'urbanisme. Les acteurs compétents en matière de constatation des infractions sont :

- ✓ Le maire ou ses adjoints, officiers de police judiciaire dans leur commune (art 16 du Code de Procédure Pénale)

- ✓ Les officiers et agents de police judiciaire (OPJ, APJ) relevant de l'article 16 du code de procédure pénale (police nationale et gendarmerie) ou disposant d'un commissionnement.
- ✓ Les fonctionnaires et agents de l'État commissionnés et assermentés (agents de la DDTM).
- ✓ Les fonctionnaires et les agents de la commune ou des services instructeurs du droit des sols des collectivités commissionnés et assermentés.

Il convient de préciser que l'agent de la commune (fréquemment un instructeur ADS) doit obligatoirement être commissionné par le Maire et ensuite assermenté devant le Tribunal judiciaire (TJ, anciennement Tribunal de Grande Instance (TGI)) du ressort de la commune afin d'être habilité à dresser PV en matière d'urbanisme (cf. art. R 610-1 et s du code de l'urbanisme).

Lorsque l'instructeur ADS est l'agent d'un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) ou d'un syndicat mixte (par exemple un syndicat de SCoT) et qu'il instruit les actes d'urbanisme pour le compte des communes, il doit, afin d'être habilité à dresser PV sur le territoire des communes qui le souhaitent, 1) obtenir un commissionnement de chaque maire concerné et 2) ensuite, être assermenté devant le Tribunal judiciaire.

Le commissionnement d'un agent s'effectue par l'édition d'un arrêté du Maire. Lorsque plusieurs communes souhaitent commissionner le même agent instructeur au sein d'un EPCI ou d'un syndicat mixte, un arrêté intercommunal peut être édicté. Cet arrêté doit être signé par tous les Maires des communes concernées. Comme il a été dit, l'agent devra ensuite être assermenté devant le Tribunal judiciaire.

2.3.2 – Comment dresser un procès-verbal ?

Le procès-verbal peut être dressé à l'encontre des utilisateurs du sol, bénéficiaires des travaux (ce qui inclut les promoteurs), architectes, entrepreneurs et autres personnes responsables de l'exécution des travaux. En cas de pluralité d'intervenants dans la commission de l'infraction, l'agent verbalisateur mentionne chacun d'eux dans son PV, mais il n'a pas à déterminer leur degré de responsabilité respectif dans l'infraction, cette tâche incombe aux magistrats.

Le PV constitue le point de départ de la procédure pénale. Il doit respecter des conditions de forme et de fond minutieuses, afin d'éviter les irrégularités qui pourraient être soulevées par la partie adverse en cas de contentieux (cf. modèle de PV en **annexe 4**).

À retenir :

- ✓ Le PV doit viser les noms, prénoms et qualité de l'agent verbalisateur, l'indication des lieux et date de sa prestation de serment, l'heure, la date du constat. Le PV doit être revêtu de la signature de l'agent **ayant constaté personnellement les faits**.
- ✓ Le PV doit mentionner, *a minima*, les éléments **de fait** suivants : adresse et références cadastrales du terrain d'assiette des travaux litigieux ; règles d'urbanisme applicables (PLU, PLUi...), servitudes d'utilité publiques (PPR, périmètre ABF...), nature de la construction et des matériaux ; dimensions de la construction (l'usage d'un télémètre est recommandé pour une meilleure précision) ; surface de plancher créé (le PV constitue le fait générateur de la taxe d'aménagement) ; état d'avancement de la construction, destination supposée.

- ✓ Le PV doit mentionner les éléments **de droit** suivant : le ou les textes d'urbanisme enfreints (fondement textuel de l'infraction), la qualification pénale de l'infraction qui en découle. À noter que l'indication du numéro NATINF attaché à l'infraction est non obligatoire mais vivement recommandée.
- ✓ Le PV est accompagné d'annexes : photos, relevé cadastral, extrait du document graphique et du règlement local d'urbanisme (PLU, PLUi, Carte Communale).
- ✓ Le PV doit mentionner, le cas échéant, le refus du propriétaire de laisser entrer l'agent verbalisateur sur le terrain.
- ✓ Le PV doit être transmis sans délai au Procureur de la République accompagné d'un bordereau d'envoi (cf. modèle en **annexe 8**) et, pour information, faire l'objet d'une copie dématérialisée à l'unité « Police de l'urbanisme » de la [DDTM35](#).
- ✓ Le PV n'a pas à être notifié au pétitionnaire. En outre, **il s'agit d'une pièce de procédure pénale non communicable par l'administration**. La communication du procès-verbal s'opère au bénéfice du contrevenant ou de son avocat **par l'intermédiaire de l'autorité judiciaire** (c'est-à-dire, en Ile-et-Vilaine, par une demande du contrevenant formulée auprès du parquet du Tribunal judiciaire compétent : Rennes ou Saint-Malo) dans les conditions prévues par l'article R. 155 2° du code de procédure pénale (réponse du Ministère de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables publiée dans le JO Sénat du 17/01/2008 – page 104).
- ✓ **Le PV constitue un acte de procédure pénale préalable à l'édition d'un Arrêté Interruptif de Travaux (AIT)**

2.4 – L'arrêté interruptif de travaux (AIT)

Lorsque les travaux sur le terrain se poursuivent après transmission du procès-verbal au procureur de la République, il est possible d'enjoindre le mis en cause d'arrêter ses travaux en édictant un arrêté interruptif de travaux (AIT) en application des dispositions de l'article **L 480-2** du code de l'urbanisme (cf. **annexe 9**).

L'AIT peut être édicté :

- ✓ après établissement d'un PV constatant la réalisation de travaux en infraction.
- ✓ à condition que les travaux ne soient pas achevés.
- ✓ lorsque l'autorité judiciaire ne s'est pas encore prononcée sur le fond de l'affaire.

L'autorité compétente pour édicter l'AIT est le Maire. Par principe, c'est une faculté et non une obligation, hormis les hypothèses suivantes où le maire se trouve en situation de compétence liée :

- ✓ construction ou aménagement réalisé **sans autorisation administrative préalable** (CE 4 janvier 1985, soc. Reyroid, req. 22240 et 40358 ; CE, 6 février 2004, Masier) ;
- ✓ construction ou aménagement réalisé malgré une décision du juge administratif ordonnant la suspension de l'exécution du Permis de construire ou d'aménager.

2.4.1 – Procédure :

En vertu de l'article L122-1 du code des relations entre le public et l'administration, tout contrevenant doit pouvoir présenter ses observations écrites et/ou orales avant l'édition de l'AIT. Par conséquent, le maire adresse au contrevenant un courrier en recommandé avec accusé de réception, lui indiquant qu'il envisage de prendre un AIT à son encontre suite au PV d'infraction n'ayant pas donné lieu à l'interruption des travaux litigieux. La personne à l'origine des travaux est invitée à formuler ses observations dans un délai suffisant (CE, 19 janvier 1990, req. n° 87314 ; CE, 29 octobre 2007, req. n° 304411). Ce délai est établi par la jurisprudence administrative à une **quinzaine de jours *minimum***.

En cas d'urgence avérée ou de circonstances exceptionnelles, le maire peut raccourcir ce délai à une semaine, voire passer outre la procédure contradictoire en cas d'extrême urgence. Des preuves et justificatifs doivent être constituées par l'autorité administrative si elle considère que la procédure contradictoire peut être écartée, dans l'éventualité d'un contentieux qui pourrait survenir sur ce point.

L'AIT est notifié par LRAR ou en main propre contre décharge. Une copie de L'AIT doit être transmise sans délai au procureur de la République.



2.4.2 – Le contenu de l'AIT :

L'AIT est une mesure de police. Cet acte doit être motivé en application du code des relations entre le public et l'administration et comporter, notamment, les mentions suivantes :

- ✓ Visa du PV d'infraction et description détaillée des infractions commises
- ✓ Visa de la procédure contradictoire préalable à l'AIT
- ✓ Rappel des dispositions législatives ou réglementaires enfreintes
- ✓ Exposé des préjudices qui résulteraient de la poursuite des travaux
- ✓ Indication des voies et délais de recours (R. 421-5 du Code de justice administrative)

2.4.3 – Effets de l'AIT

En principe, les travaux doivent être interrompus dès notification de l'AIT. Le non-respect d'un AIT 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 à des sanctions pénales sévères (peine de prison de trois mois et/ou amende de 75 000 €).

2.4.4 – Mesures de coercition

En cas de poursuite des travaux malgré la notification de l'AIT, le maire doit prendre « *toutes les mesures de coercition nécessaires* » (article L480-2 du code de l'urbanisme) afin d'assurer l'application immédiate de son acte. Ces mesures sont, notamment :

- ✓ La saisie des matériaux de construction ou du matériel de chantier
- ✓ L'apposition de scellés.

En revanche, le maire ne peut ordonner la destruction des installations irrégulières ou apposer des scellés **lorsque la construction est déjà achevée**.

L'apposition des scellés doit faire l'objet d'un PV relatant la visite sur les lieux.

La saisie du matériel de chantier ou des matériaux fait l'objet d'un PV dressant l'inventaire exhaustif du matériel utilisé pour la construction et la liste des matériaux de construction saisis.

Les PV doivent être transmis au procureur de la République.

Il est recommandé de demander l'assistance des forces de police ou de gendarmerie lors de la mise en œuvre des mesures de coercition sur les lieux de l'infraction.

Le bris de scellés (ou sa tentative) est passible d'une peine de deux années d'emprisonnement et de 30 000 € d'amende conformément à l'article 434-22 du code pénal.

2.4.5 – La fin de l'interruption des travaux :

L'AIT déjà édicté peut être écarté de la procédure pénale dans les hypothèses suivantes :

- ✓ les travaux ont été mis en conformité ou ont fait l'objet d'une autorisation de régularisation (CE, 1er décembre 1976, Garnier) ;
- ✓ le préfet en a sollicité le retrait ;
- ✓ l'AIT a été annulé par le juge judiciaire (mainlevée, classement sans suite de l'affaire, non-lieu ou relaxe du prévenu), il est donc devenu sans objet ;
- ✓ L'AIT est devenu sans objet suite au classement de l'affaire par le Procureur de la République. Le Maire doit, en ce cas, retirer son AIT ;
- ✓ L'AIT a été annulé par le juge administratif.

III – Les voies de recours après réalisation de la construction

3.1 – La régularisation des travaux sur initiative du Maire

3.1.1 – Hypothèse où une Déclaration Attestant l'Achèvement et la Conformité des Travaux (DAACT) a été déposée

La Déclaration Attestant l'Achèvement et la Conformité des travaux (DAACT) est un document administratif à déposer en mairie (formulaire CERFA n° 13408*03) par lequel le pétitionnaire de la déclaration préalable, du permis de construire ou d'aménager déclare que sa construction est conforme à l'autorisation d'urbanisme accordée. Le régime de la DAACT est déclaratif. L'article L 462-1 du code de l'urbanisme impose au bénéficiaire de l'autorisation d'urbanisme de déclarer l'achèvement et la conformité des travaux réalisés par le dépôt d'une DAACT, mais il ne fixe plus de délai pour ce faire, contrairement au régime antérieur à la réforme entrée en vigueur le 01/10/2007, lequel prévoyait un délai de 30 jours après l'achèvement des travaux. Depuis la réforme de 2007, une DAACT peut être déposée après la date d'achèvement des travaux sans limite de temps.

Les délais de contestation de la DAACT par l'autorité compétente sont fixés par l'article R 462-6 du code de l'urbanisme. La DAACT constitue le point de départ d'un délai de **3 mois** au cours duquel l'autorité compétente peut contester la conformité des travaux.

Ce délai est porté à 5 mois lorsque le récolement est rendu **obligatoire** en application des dispositions de l'article **R 462-7** du code de l'urbanisme (cf. les dispositions de l'article R 462-6). C'est le cas, par exemple, lorsque les travaux portent sur un immeuble inscrit au titre des monuments historiques ou lorsqu'ils sont situés dans un site classé ou en instance de classement en application des articles L. 341-1 et L. 341-2 du code de l'environnement.

L'administration peut procéder au contrôle sur place des travaux lorsqu'elle l'estime nécessaire, dans le délai de 3 ou 5 mois qui lui est imparti. Le contrôle peut également avoir lieu lorsque les travaux sont en cours. Passé le délai de 3 ou 5 mois après dépôt en mairie de la DAACT, l'administration ne peut plus contester la conformité des travaux.

L'autorité compétente peut contrôler tous les points faisant l'objet de l'autorisation délivrée, notamment la surface de plancher de la construction. Si l'administration constate une anomalie dans le délai de 3 ou 5 mois, le maire peut prendre les mesures coercitives prévues par l'article L. 462-9 du code de l'urbanisme, en mettant en demeure le maître d'ouvrage de déposer un **dossier de permis modificatif** ou de **mettre les travaux en conformité avec l'autorisation accordée**. Il convient d'accorder au bénéficiaire de l'autorisation d'urbanisme un délai raisonnable, qui soit compatible avec la réalisation des travaux. Passé le délai fixé, un procès-verbal doit être dressé en l'absence de mise en conformité de la construction.

Il est rappelé que le permis modificatif n'est pas un nouveau permis. Aussi, les modifications par rapport au projet initial ne peuvent qu'être mineures et limitées. Si la violation du permis originel est grossière mais que les règles d'urbanisme permettent malgré tout la régularisation, le titulaire de l'autorisation doit être enjoint à solliciter un nouveau permis pour valider ce qui a été construit.

Si la régularisation de l'anomalie est impossible en application du règlement d'urbanisme, l'administration doit demander au titulaire de l'autorisation de démolir la construction. Dans l'hypothèse où le bénéficiaire de l'autorisation d'urbanisme ne régulariserait toujours pas la situation, il faudrait alors dresser procès-verbal et transmettre celui-ci sans attendre au procureur de la République.

3.1.2 – DAACT et responsabilité pénale ont chacune leur propre régime

En ce qui concerne la DAACT, ce contrôle, obligatoire ou facultatif selon les secteurs, n'interfère pas avec la responsabilité individuelle du bénéficiaire de l'autorisation au plan pénal. En effet, **la procédure de DAACT et la responsabilité pénale du bénéficiaire de l'autorisation sont indépendantes**. Tant que le délai propre à l'action pénale n'est pas prescrit (délai de prescription de 6 ans à compter de l'achèvement des travaux), l'autorité de police peut toujours constater une infraction pénale en dressant procès-verbal, quand bien même la DAACT n'aurait pas été contestée par l'autorité compétente.

Autrement dit, **l'accord exprès ou tacite donné par l'autorité compétente suite au dépôt de la DAACT ne fait pas obstacle à l'engagement de poursuites pénales s'il s'avère qu'une infraction pénale en matière d'urbanisme portant sur la construction est constatée dans le délai de 6 ans après son achèvement**.

3.1.3 – Hypothèse de l'absence de dépôt d'une DAACT

En l'absence de dépôt d'une DAACT, la question de la régularité de la construction peut se poser. Dans cette hypothèse, le maire peut faire usage de son droit de visite dans les 3 ans qui suivent l'achèvement des travaux (cf. § 2.1).

3.1.4 – La régularisation des travaux à l’initiative de l’autorité compétente par la mise en œuvre du mécanisme de l’astreinte journalière issu de la loi « engagement et proximité »

Promulguée le 27 décembre 2019, 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 contient plusieurs dispositions consacrées au droit de l’urbanisme.

Issus de l’article 48 de la loi, les nouveaux articles L 481-1, L 481-2 et L 481-3 du code de l’urbanisme permettent au maire (ou au président de l’EPCI compétent pour délivrer des permis de construire) de **sanctionner les contrevenants à travers un mécanisme d’astreinte**.

Ainsi, en cas d’infraction **ayant fait l’objet d’un procès-verbal**, l’autorité compétente en matière de délivrance des autorisations d’urbanisme peut, **après avoir invité l’intéressé à présenter ses observations**, le mettre en demeure, dans un délai qu’elle détermine, de régulariser la situation, soit par une opération matérielle (travaux de mise en conformité), soit par la sollicitation d’une autorisation d’urbanisme. En cas de difficulté soulevée par l’intéressé, le délai peut être prolongé pour une durée d’un an au plus (article L 481-1 II du code de l’urbanisme).

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, 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 €** (article L 481-1 III du code de l’urbanisme).

L’astreinte 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 (article L. 481-2 I du code de l’urbanisme).

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 peut obliger l’intéressé à **consigner entre les mains d’un comptable public (receveur municipal, trésorier, trésorier principal)** une somme équivalant au montant des travaux de mise en conformité à réaliser, qui sera restituée à l’intéressé au fur et à mesure de l’exécution des mesures prescrites (article L 481-3 I du code de l’urbanisme).

Le recours de l’intéressé (opposition formée devant le juge administratif à l’état exécutoire pris en application de la mesure de consignation ordonnée par l’autorité compétente) n’a aucun effet suspensif sur les opérations de consignation (article L 482-3 du code de l’urbanisme).

3.2 – La régularisation des travaux sur initiative judiciaire

3.2.1 – L’action pénale

Toute irrégularité par rapport aux règles d’urbanisme doit être constatée par l’établissement d’un procès-verbal d’infraction dans un délai de six ans après achèvement des travaux litigieux (cf § 2.3). Lorsqu’il est dressé dans ce délai, le PV fait obstacle à l’écoulement de la prescription de l’action publique. En effet, le délai de prescription est interrompu lorsqu’un acte de poursuite (comme le procès-verbal) ou d’instruction intervient au cours de la procédure pénale, ce qui a pour conséquence de faire courir un nouveau délai de prescription, d’une durée de 6 ans en cas de délit (1 an pour une infraction de nature contraventionnelle). Parallèlement, l’établissement du PV permet d’envisager le déclenchement de poursuites pénales, lesquelles ne sont toutefois pas automatiquement mises en œuvre par le parquet.

En complément de la transmission du PV d'infraction, le maire/l'EPCI compétent a également la capacité de se **constituer partie civile** conformément à l'article L 480-1 du code de l'urbanisme. Cette initiative permet de mettre en mouvement l'action publique. La procédure nécessite l'intervention d'un avocat.

La transmission du procès-verbal d'infraction au procureur de la République est une étape essentielle de la procédure. Elle permet à l'administration de porter à la connaissance du procureur l'existence d'une infraction en matière d'urbanisme. Le procureur de la République dispose d'un pouvoir d'opportunité en matière de poursuites. **Sa décision de poursuivre n'est donc pas automatique, même si une infraction est avérée.** En fonction de ses **objectifs de politique pénale**, le procureur peut, en effet, poursuivre l'infraction, mais il peut également décider du classement pur et simple de l'affaire ou classer l'affaire sous condition de régularisation de la situation illicite, p. ex.

À ce stade, l'autorité judiciaire peut ordonner :

- ✓ l'interruption des travaux
- ✓ le dépôt d'un PC modificatif, afin de mettre la construction en concordance avec l'autorisation administrative régulièrement accordée

Au-delà du **délai de six ans après la fin des travaux et après affectation de la construction à l'usage auquel elle est destinée**, aucune poursuite pénale ne peut être engagée. Toutefois, si l'infraction n'a pas été poursuivie ou a été classée sans suite, des voies de recours demeurent disponibles.

3.2.2 – La citation directe

Si l'infraction est établie, son auteur connu, mais que les négociations en vue de la régularisation des travaux n'aboutissent pas, le maire peut **citer** la partie adverse devant le tribunal correctionnel territorialement compétent. Le maire, qui est ici demandeur, doit disposer des éléments suffisants pour **prouver** la culpabilité de l'auteur sans enquête complémentaire et il doit pouvoir démontrer l'étendue du préjudice occasionné par la construction illégale.

Il s'agit là du mécanisme de la **citation directe**, procédure qui se veut simple et rapide. Elle évite la phase de l'instruction et permet à la victime de saisir directement le tribunal en informant la personne poursuivie des lieux et date de l'audience. La citation directe s'effectue par un **acte d'huissier de justice**.

3.2.3 – L'action civile

Lorsque la prescription délictuelle sexennale (= qui a une durée de 6 ans) est acquise pour l'auteur ou les bénéficiaires des travaux litigieux, le Maire ou l'EPCI compétent en matière de PLU conservent toutefois la possibilité de mettre en mouvement l'**action civile** (cf. **Annexe 2**) en vue de faire ordonner la démolition ou la mise en conformité de la construction irrégulière. Cette action civile est prescrite par **10 ans** à compter de l'achèvement des travaux, en application des dispositions de l'article L 480-14 du Code de l'urbanisme.

3.3 – Les sanctions pénales

Lorsque l'infraction pénale en matière d'urbanisme est établie, quand bien même celle-ci viendrait à être régularisée – ce qui n'efface pas l'infraction commise – le tribunal judiciaire peut prononcer à l'encontre des contrevenants une amende comprise entre 1200 € et un montant qui ne peut excéder :

- ✓ dans le cas de construction d'une surface de plancher, une somme égale à 6000 € par m² de surface construite, démolie ou rendue inutilisable
- ✓ dans les autres cas, un montant de 300 000 €

En cas de récidive, le contrevenant encourt une peine correctionnelle de 6 mois de prison (art. L 480-4 du code de l'urbanisme).

Le tribunal peut, en outre, ordonner des mesures complémentaires (art. L 480-5 du code de l'urbanisme) :

- ✓ La mise en conformité des lieux ou des ouvrages avec les règlements, l'autorisation ou la déclaration
- ✓ La démolition des ouvrages ou la réaffectation du sol en vue du rétablissement des lieux dans leur état antérieur.

Le tribunal impartit un délai pour l'exécution de la démolition, mise en conformité ou réaffectation du sol. Il peut assortir son injonction d'une astreinte de « 500 € *au plus* » par jour de retard (art. L 480-7 du code de l'urbanisme). Lorsqu'un permis de construire en régularisation est obtenu, la démolition des constructions ne peut plus être exigée. Toutefois, une amende peut encore être sollicitée.

La DDTM s'assure de l'exécution des décisions de condamnation pénale en matière d'urbanisme en lien avec les parquets du département de l'Ille-et-Vilaine (Rennes et Saint-Malo). Elle assure également pour le compte de la commune la liquidation et le recouvrement des astreintes pénales assortissant, le cas échéant, le jugement de condamnation.