

INFRACTIONS AUX RÈGLES D'URBANISME ET POUVOIRS DU MAIRE : RECOMMANDATIONS PRATIQUES

par **Thomas Vaseux**
Avocat au barreau de Paris

L'exercice par le maire de ses prérogatives en matière d'infractions aux règles de l'urbanisme doit, au regard des enjeux de politique d'aménagement du territoire et des contestations qu'il peut susciter, s'effectuer de la manière la plus rigoureuse possible. Cet exercice demeure périlleux, en ce qu'il fait intervenir de multiples acteurs et notamment le juge pénal. Le maire conserve toutefois un rôle prépondérant et dispose de nombreux outils.

Le maire détient, en application des articles L. 480-1 et suivants du code de l'urbanisme, des pouvoirs de police spécifique en matière d'infractions aux règles d'urbanisme, qu'il exerce au nom de l'État.

L'architecture des articles du code de l'urbanisme applicables est complexe et les infractions potentielles sont très nombreuses. En substance, celles-ci englobent à la fois :

- les infractions aux règles de procédure (principalement la réalisation de travaux sans autorisation d'urbanisme ou en méconnaissance de l'autorisation délivrée),
- et les infractions aux règles de fond (comprenant ainsi la méconnaissance des règles nationales ou locales d'urbanisme).

Les enjeux entourant la mise en œuvre des pouvoirs du maire en la matière sont pourtant substantiels. En effet, au-delà des impératifs afférents au respect de la règle de droit et de la mise en œuvre optimale d'une politique d'urbanisme harmonisée et cohérente sur le territoire concerné, le maire se heurte de plus en plus à des contestations de la part des personnes concernées parfois réfractaires, ce qui nourrit un contentieux abondant.

L'exercice de tels pouvoirs pose de nombreuses difficultés, en raison de la complexité technique et juridique des sujets, mais également en raison de la prise en compte du rôle de nombreuses parties, notamment le procureur de la République et le juge pénal. Ce dernier est ainsi susceptible de prononcer les peines prévues à l'article L. 480-4 du code de l'urbanisme ainsi que des mesures de restitution.

En effet, l'exercice des pouvoirs de police d'urbanisme implique principalement une procédure pénale, difficile à maîtriser pour des exécutifs locaux qui se sentent parfois dépossédés de leurs prérogatives. Le maire dispose toutefois d'un rôle prépondérant tout au long du processus et bénéficie de nombreux outils, pas toujours exploités de manière optimale, afin de s'assurer du respect, par ses administrés, des règles de l'urbanisme.

■ En amont de la procédure : constat de l'infraction

Obligation de constat de l'infraction – Aux termes de l'article L. 480-1 du code de l'urbanisme, l'autorité compétente en matière d'urbanisme (à savoir, en général, le maire ou le président de l'établisse-

ment public de coopération intercommunale [EPCI] si ce dernier exerce la compétence d'urbanisme) est tenue de faire dresser un procès-verbal lorsqu'elle a connaissance d'une infraction prévue aux articles L. 480-4 et L. 610-1 du code de l'urbanisme.

L'édition d'un tel procès-verbal et sa transmission subséquente au procureur de la République constituent ainsi une obligation pour le maire. Ce dernier se trouve en situation de compétence liée et son inertie dans la constatation des infractions aux règles de l'urbanisme constitue une faute de nature à engager la responsabilité de l'État¹.

Le procès-verbal de constat d'infraction est d'autant plus crucial que son édition permet de faire échec à la prescription. En règle générale, les infractions aux règles de l'urbanisme constituent des délits pour lesquels la prescription est de six ans². Les infractions aux règles de l'urbanisme sont pour l'essentiel des infractions dites « continues » et la Cour de cassation considère que le délai de prescription ne commence à courir qu'à compter de la date d'achèvement des travaux³. Les travaux sont considérés comme achevés lorsque l'immeuble est en état d'être affecté à l'usage auquel il est destiné⁴.

Il arrive fréquemment que, faute de détection en amont des constructions illicites, le maire se voie opposer la prescription par le contrevenant. La tentative légitime des communes d'échanger amiablement en amont avec les intéressés, parfois pendant une longue période, dans l'espoir d'une issue non judiciaire, peut ainsi s'avérer contre-productive. En effet, les différents courriers adressés par la commune ne sont, en général, pas interruptifs de prescription, et ce même dans le cas d'une sommation adressée par huissier de justice⁵.

(1) CE 10 juill. 2006, n° 267943.

(2) C. pr. pén., art. 8.

(3) Crim. 20 mai 1992, n° 90-87.350, RSC 1993. 122, obs. F. Boulan ; Crim. 12 déc. 2000, n° 00-83.028 ; Crim. 17 sept. 2002, n° 02-80.138 ; Crim. 3 mai 2006, n° 05-86.509.

(4) Crim. 18 mai 1994, n° 93-84.557, D. 1994. 190 ; RSC 1995. 359, obs. J.-H. Robert.

(5) Crim. 24 févr. 2015, n° 13-85.049, D. 2015. 570 ; RDI 2015. 180, obs. G. Roujou de Boubée ; AJ pénal 2015. 264, obs. D. Luciani-Mien ; AJCT 2015. 410, obs. S. Fucini.

Il est ainsi vivement recommandé de mettre en place des tournées et visites régulières par les agents habilités à cet effet sur le territoire communal afin d'anticiper, au mieux, les infractions aux règles de l'urbanisme.

Droit de visite – Les prérogatives de l'administration en termes de droit de visite ont été substantiellement modifiées par la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 (dite loi ELAN)⁶.

Le cadre juridique actuel prévoit ainsi deux catégories de visite. La première catégorie de visite, prévue par les articles L. 461-1 et suivants du code de l'urbanisme, est dite « administrative », en ce qu'elle tend uniquement au contrôle administratif de conformité des ouvrages aux règles de l'urbanisme. La seconde catégorie de visite, prévue cette fois à l'article L. 480-7 de ce code, est dite « judiciaire » et a pour finalité de relever des infractions pénales. Il est précisé que si la première visite tend uniquement à un contrôle de conformité, elle peut donner lieu à la constatation d'infractions le cas échéant.

Ce droit de visite est toutefois encadré. Les agents habilités ne peuvent en effet pénétrer en principe dans les lieux avant 6 heures et après 21 heures. En outre, l'intéressé doit donner son assentiment écrit à la visite en raison de la protection s'attachant au domicile. Le fait de faire obstacle à un tel droit de visite constitue une infraction réprimée par l'article L. 480-12 du code de l'urbanisme et doit ainsi faire l'objet d'un (autre) procès-verbal.

Régularisation à l'amiable – Le constat éventuel d'une infraction ne doit toutefois pas faire obstacle à la possibilité pour l'intéressé de régulariser, dans la mesure du possible, sa situation.

À ce titre, l'article L. 461-4 du code de l'urbanisme permet à l'autorité administrative de mettre en demeure le maître d'ouvrage, dans un délai maximum de six mois, de déposer une autorisation d'urbanisme permettant de régulariser sa situation. Une telle régularisation ne vise ainsi que les hypothèses de travaux réalisés sans autorisation d'urbanisme ou en méconnaissance d'une telle autorisation, mais ne permet pas une mise en conformité en cas de méconnaissance des règles de l'urbanisme de fond. Cette mise en demeure s'effectue « sans préjudice » du constat de l'infraction ; l'autorité administrative est en effet tenue, lorsqu'elle en a connaissance, de dresser un procès-verbal de constat, nonobstant l'éventuelle régularisation qui serait mise en œuvre par l'intéressé. Une telle régularisation conserve toutefois tout son intérêt dès lors que, le cas échéant, elle fera échec à une mesure de restitution qui serait décidée par le juge pénal.

Contenu du procès-verbal d'infraction – La rédaction du procès-verbal revêt également une importance certaine puisque ce procès-verbal constitue l'outil principal à la fois du procureur de la République dans son pouvoir de décision d'engager les

poursuites et, le cas échéant, du juge pénal. En outre, son contenu est souvent critiqué en contentieux par les intéressés.

La jurisprudence exige ainsi que le procès-verbal présente une « précision suffisante » notamment pour permettre l'identification des travaux litigieux⁷.

Outre les éléments de forme classique concernant l'identité du rédacteur du procès-verbal (nom, prénom, qualité de l'agent, le cas échéant lieu et date de sa prestation de serment), l'heure et la date du constat et la signature de l'agent ayant constaté personnellement les faits, le procès-verbal doit comporter un certain nombre d'éléments de fait. Il est ainsi nécessaire d'y faire figurer :

- la description précise des travaux incriminés (dimensions, surface de plancher, avancement de la construction, destination, etc.),
- le zonage,

- ou encore la présence éventuelle de servitudes d'utilité publique.

Les textes méconnus doivent également être mentionnés ainsi que les personnes susceptibles d'être poursuivies (dont la liste figure à l'alinéa 2 de l'article L. 480-4 du code de l'urbanisme).

Il est également important de joindre différentes annexes, notamment les échanges préalables éventuels avec les personnes concernées (mise en demeure, etc.), l'autorisation de visite (si constat à l'intérieur de la propriété), différentes photographies datées et annotées si possible (sous plusieurs angles) ou encore les extraits pertinents des documents d'urbanisme et la copie de l'autorisation d'urbanisme (le cas échéant).

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.

■ Édiction de mesures administratives conservatoires

L'autorité administrative dispose, en outre, de mesures conservatoires susceptibles d'être mises en œuvre en parallèle du constat de l'infraction.

Édiction d'un arrêté interruptif de travaux – Le troisième alinéa de l'article L. 480-2 du code de l'urbanisme prévoit que le maire (agissant au nom de l'État) peut, si l'autorité judiciaire ne s'est pas prononcée, ordonner par arrêté motivé l'interruption des travaux.

Le principal intérêt de cette mesure est d'éviter une condamnation future à démolition, par principe plus difficile à obtenir et faire exécuter. Cet arrêté ne peut être pris que si trois conditions de fond sont réunies :

- les travaux ne doivent pas être achevés,
- un procès-verbal de constat d'infraction doit avoir été préalablement dressé,
- et l'autorité judiciaire ne doit pas s'être déjà prononcée sur l'infraction.

En outre, deux conditions respectivement de forme et de procédure doivent également être, en principe, respectées. D'une part, l'arrêté doit être motivé et doit ainsi comporter les motifs de droit et de fait sur lesquels il se fonde. D'autre part, il doit être précédé de la mise en œuvre d'une procédure contradictoire préalable en application de l'article L. 121-1 du code des relations entre le public et l'administration. Cette procédure impose à l'administration l'octroi d'un délai suffisant à l'intéressé (au regard des travaux en question) pour présenter ses observations avant de prendre ledit arrêté.

Il est toutefois à noter que, conformément à l'avant-dernier alinéa de l'article L. 480-2 du code de l'urbanisme, le maire se trouve en situation de compétence liée dans deux cas de figure : en cas de constructions sans permis ou en cas de constructions poursuivies

(6) Loi n° 2018-1021 du 23 nov. 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique ; pour de plus amples informations sur le sujet, C. de Jacobet de Nombel, Le droit de visite et de communication et le droit pénal à la suite de la loi ELAN, RDI 2019. 254.

(7) Crim. 2 déc. 2014, n° 13-88.474.

en dépit d'une décision d'une juridiction administrative suspendant le permis. Dans de telles hypothèses, les illégalités de forme et de procédure sont inopérantes devant le juge dès lors qu'elles n'ont pas d'incidence sur la légalité de la décision.

En outre, le maire peut se dispenser de procédure contradictoire en cas d'urgence ou de circonstances exceptionnelles (notamment lorsque la poursuite des travaux porte atteinte à la sécurité)⁸.

La poursuite des travaux en dépit d'un arrêté interruptif constitue une infraction pénale réprimée par l'article L. 480-3 du code de l'urbanisme et doit donner lieu à l'établissement d'un autre procès-verbal d'infraction. En outre, le maire dispose de la faculté de prendre toutes les mesures de coercition nécessaires pour assurer l'application immédiate de son arrêté, notamment en procédant à la saisie des matériaux approvisionnés ou du matériel de chantier.

Mise en œuvre de mesures coercitives – La loi ELAN a renforcé les pouvoirs du maire en instituant, aux articles L. 481-1 et suivants du code de l'urbanisme, un nouveau levier coercitif mobilisable rapidement.

Ce nouveau dispositif constitue un « moyen d'action complémentaire »⁹ à celui existant et permet au maire, après une procédure contradictoire préalable, de mettre en demeure l'intéressé de procéder aux opérations nécessaires de mise en conformité ou de déposer, selon le cas, une demande d'autorisation d'urbanisme.

Le maire détermine le délai de mise en demeure (qui devrait être proportionné aux travaux en cause) et peut assortir la mise en demeure d'une astreinte d'un montant maximal de 500 euros par jour de retard. Le montant total des sommes résultant de l'astreinte ne peut toutefois excéder 25 000 euros.

Dans l'hypothèse où la mise en demeure serait restée sans effet au terme du délai imparti, le maire peut obliger l'intéressé à consigner entre les mains d'un comptable public une somme équivalente au montant des travaux à réaliser¹⁰.

Si l'action du maire en la matière s'effectue naturellement sous le contrôle du juge administratif (le cas échéant, en référé), ce nouveau dispositif est toutefois innovant en raison du caractère coercitif des mesures susceptibles d'être prises par le maire.

L'étendue des pouvoirs du maire en la matière pourrait toutefois s'avérer limitée. L'article L. 461-1 précité vise en effet les « opérations nécessaires à la mise en conformité » et il est difficile de déterminer si cette rédaction inclut la possibilité pour le maire d'enjoindre à la démolition totale ou partielle des ouvrages. La jurisprudence apparaît, en l'état, encore non établie¹¹, et le tribunal administratif de Caen a récemment considéré qu'une telle démolition ne pouvait être ordonnée sur ce fondement¹².

Opposition au raccordement définitif – Le maire dispose en outre, sur le fondement de l'article L. 111-12 du code de l'urbanisme, de la possibilité de refuser de raccorder les constructions irrégulières aux réseaux.

Cette police spéciale de l'urbanisme est, en pratique, largement méconnue. Elle permet d'opposer à l'intéressé un refus de raccordement aux réseaux d'électricité, de gaz ou de téléphone d'une construction soumise à autorisation lorsque la construction méconnaît ladite autorisation ou lorsque cette dernière est tout simplement absente¹³.

Une telle faculté constitue une mesure de nature à décourager les éventuels réfractaires aux règles de l'urbanisme et sa possible utilisation doit être rappelée par le maire.

■ Rôle du maire en cours et à l'issue de la procédure pénale

Rôle restreint en cours de procédure – Une fois le procès-verbal transmis au procureur de la République qui appréciera l'oppo-

tunité d'engager des poursuites conformément à l'article 40 du code de procédure pénale, le maire est quelque peu dépossédé du rôle majeur qui était le sien en amont de la procédure et en complément de celle-ci. Deux points méritent toutefois l'attention.

Premièrement, il est fondamental que le maire poursuive les échanges avec l'intéressé et informe le procureur de la République, et le cas échéant, le juge pénal, de toute évolution. La régularisation éventuelle par l'intéressé postérieurement à la saisine du procureur de la République permettra ainsi de faire échec à toute mesure de restitution¹⁴, même si l'infraction sera néanmoins constatée.

Deuxièmement, le maire – cette fois au nom de la commune – peut se constituer partie civile en application de l'article L. 480-1 du code de l'urbanisme, lorsque les faits constitutifs de l'infraction ont été commis sur son territoire. Cette constitution de partie civile n'est pas fréquente en pratique mais est pourtant recommandée. La commune n'a dans ce cas pas à justifier d'un préjudice personnel et direct¹⁵. Elle pourra présenter des conclusions en réparation en nature et/ou en dommages-intérêts, le cas échéant.

Rôle important à l'issue de la procédure pénale

Dans le cadre de l'action publique, le juge répressif est amené à prononcer, outre les peines prévues par les dispositions précitées du code de l'urbanisme, des mesures de restitution. Ces dernières peuvent résider, selon l'infraction en cause, dans la remise en état des lieux, dans la démolition des constructions ou dans une réaffectation des sols.

De telles mesures sont en principe accompagnées d'un délai d'exécution et le juge peut également assortir sa décision d'une astreinte de 500 euros au plus par jour de retard, conformément à l'article L. 480-7 du code de l'urbanisme. L'exécution de la mesure de restitution suppose le caractère définitif de la décision du juge pénal, c'est-à-dire une décision purgée de tout recours, ce qui peut, au demeurant, poser difficultés notamment dans des hypothèses où la décision doit être signifiée afin de faire courir de tels délais.

Plus généralement, une difficulté pratique régulièrement constatée réside dans la mise en œuvre souvent fastidieuse des mesures de restitution prononcées par le juge pénal, et qui ouvre en réalité un nouveau champ procédural.

Le juge pénal peut en effet relever à une ou plusieurs reprises le montant de l'astreinte si l'exécution de la décision n'est pas intervenue dans le délai fixé. Une

(8) CRPA, art. L. 121-2.

(9) S. Avallone, Pouvoirs de police du maire en matière d'urbanisme : Les débuts hésitants des articles L. 481-1 et suivants du code de l'urbanisme, AJCT 2022. 37.

(10) C. urb., art. L. 481-3.

(11) S. Avallone, Pouvoirs de police du maire en matière d'urbanisme : Les débuts hésitants des articles L. 481-1 et suivants du code de l'urbanisme, préc.

(12) TA Caen, 31 mars 2022, n° 2001529.

(13) CE 20 nov. 1985, n° 45851, *Cheq*, Lebon.

(14) Crim. 18 juin 1997, n° 96-83.082, RDI 1998. 150, obs. G. Roujou de Boubée ; RSC 1998. 332, obs. J.-H. Robert.

(15) Crim. 9 avr. 2002, n° 01-82.687, RDI 2002. 410, obs. G. Roujou de Boubée ; *ibid.* 435, obs. P. Soler-Couteaux ; RSC 2002. 823, obs. J.-H. Robert.

telle demande de relèvement de l'astreinte intervient en principe à la demande du ministère public mais, en pratique, il est conseillé au maire de suivre avec minutie l'exécution de la décision, en informant le juge répressif.

En outre, les astreintes sont liquidées et recouvrées par l'État pour le compte des communes aux termes de l'article L. 480-8 du code de l'urbanisme. Il appartient ainsi à la collectivité de collaborer avec l'État afin que ce dernier engage la procédure d'astreinte à partir d'un constat d'inertie. La commune doit ainsi constituer un dossier afin

que l'État puisse établir une base de liquidation et préparer un état de recouvrement.

Enfin, l'article L. 480-9 du code de l'urbanisme permet au maire de 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. Cette procédure présente un intérêt lorsque l'infraction cause un trouble illicite majeur, mais se heurte à l'éventuelle insolvabilité du débiteur.

Au total, l'intervention d'une décision du juge pénal est loin de régler les difficultés pratiques rencontrées par le maire, ce qui milite d'autant plus pour une anticipation en amont de la part des exécutifs locaux quant aux infractions aux règles de l'urbanisme.

HAUSSE DES PRIX DANS LES CONTRATS DE RESTAURATION COLLECTIVE

QUELLES MARGES DE MANŒUVRE POUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ?

par **Pierre Villeneuve**

Directeur régional des achats, préfecture de région, professeur associé à l'EHESP

D'une crise sanitaire aux multiples effets sociaux et économiques à une crise d'approvisionnement en biens, fournitures et services, les collectivités territoriales sont confrontées à une hausse directe des prix des matières premières et de l'énergie ainsi que du coût des transports et à une hausse indirecte par le biais des demandes de réexamen des conditions d'exécution contractuelle de leurs fournisseurs ou délégataires de service public. Face à une intangibilité apparente du prix longtemps défendue par le juge administratif, les conditions d'exécution du service public local sont aujourd'hui remises en question au point d'en fragiliser son exercice. La restauration collective, qu'elle soit concédée ou exercée en régie, n'échappe pas à ce constat de hausse des matières premières et du coût de l'énergie conduisant les professionnels de la restauration collective à solliciter aujourd'hui une augmentation de 9 % de leurs contrats¹ par rapport aux prix pratiqués au 1^{er} janvier 2022.

Particulièrement en cas de concessions ou de délégations de service public, les collectivités territoriales disposent de marges de négociation contractuelle et extracontractuelle avec les opérateurs économiques, dans un cadre que le Conseil d'État a récemment précisé dans son avis du 15 septembre 2022² à la suite de la saisine du ministre de l'Économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique. La politique d'achat et de développement du « Made in France » dès lors qu'elle est

conduite dans le respect des principes de l'article L. 3 du code de la commande publique est une voie mobilisable pour contenir les effets de la hausse du coût des matières premières et de l'énergie. Souvent critiqué pour sa rigueur ou son immobilisme supposé ou réel, le droit de la commande publique fait preuve en réalité d'une certaine adaptabilité dans un contexte généralisé de hausse des prix et de possible révision des marchés publics.

■ Aménager les conditions d'exécution des contrats publics

Avant toute modification contractuelle relative au prix, plusieurs leviers peuvent (ou doivent) être mobilisés par les pouvoirs adjudicateurs des collectivités territoriales.

Circulaires du gouvernement – C'est par le biais de nombreuses circulaires adressées aux services déconcentrés de l'État³ que l'État invite les collectivités territoriales à aménager les conditions d'exécution des contrats publics.

Rédigée sous la forme de recommandations à destination des acheteurs publics, la circulaire n° 6374/SG du 29 septembre 2022 intéressera donc et aussi les collectivités territoriales. À l'image des mesures

(1) Communiqué du syndicat national de la restauration collective (SNRC), 7 nov. 2022.

(2) CE, avis, 15 sept. 2022, n° 405540 relatif aux possibilités de modification du prix ou des tarifs des contrats de la commande publique et aux conditions d'application de la théorie de l'imprévision, AJCT 2022. 574, obs. J.-D. Dreyfus ; *ibid.* 480, obs. G. Pailler.

(3) Circ. n° 6374/SG du 29 sept. 2022 relative à l'exécution des contrats de la commande publique dans le contexte actuel de la hausse des prix de certaines matières premières et abrogeant la circ. n° 6338/SG du 30 mars 2022. Adressée aux membres du gouvernement et aux préfets, cette circulaire doit permettre de sensibiliser les collectivités territoriales et leurs groupements aux règles d'exécution des contrats de la commande publique (AJCT 2022. 480).