



**MARLÈNE JOUBIER,**  
avocate, cabinet Seban et associés

**Moyen d'action**

Le droit pénal est un outil d'action et de pression efficace au service des communes pour faire respecter les règles d'urbanisme et assurer aux administrés un logement digne.

**Victimes**

Les communes, victimes de constructeurs ou de bailleurs indécats, peuvent se constituer partie civile dans les procédures pénales engagées à l'encontre de ceux-ci.

**Indemnisation**

Les communes ont la possibilité de solliciter l'indemnisation de leur préjudice matériel, financier et moral.

tion sont connus, par la voie de la citation directe devant le tribunal correctionnel. Les dispositions prévues en la matière permettent de rechercher la responsabilité de tous les intervenants à la construction litigieuse, l'article L.480-4 alinéa 2 visant «les utilisateurs du sol, les bénéficiaires des travaux, les architectes, les entrepreneurs ou autres personnes responsables de l'exécution desdits travaux», que ce soient des personnes physiques ou morales (1). Au-delà des sanctions ayant un caractère répressif (peine d'amende, emprisonnement en cas de récidive), l'action pénale permet des mesures de réparation: peut, en effet, être prononcée une injonction de remise en conformité des lieux, de démolition de l'ouvrage ou de réaffectation du sol (C. urb., art. L.480-5), moyennant une astreinte (C. urb., art. L.480-7) dont on ne peut que relever l'effet dissuasif.

**LE RISQUE PÉNAL POUR LE MAIRE:  
LE DÉLIT DE CONCUSSION**

Le délit de concussion, méconnu des acteurs publics, peut trouver des applications en droit de l'urbanisme. Ce délit, prévu aux termes de l'article 432-10 du code pénal, réprime «le fait, par une personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public, de recevoir, exiger ou ordonner de percevoir à titre de droits ou contributions, impôts ou taxes publics, une somme qu'elle sait ne pas être due, ou excéder ce qui est dû», mais également «le fait, par les mêmes personnes, d'accorder sous une

forme quelconque et pour quelque motif que ce soit une exonération ou franchise des droits, contributions, impôts ou taxes publics en violation des textes légaux ou réglementaires». Les notions de «droits, contributions, impôts ou taxes publics» visées aux termes du texte susvisé peuvent, en effet, s'entendre des participations d'urbanisme, contributions

mises à la charge des constructeurs lors de la délivrance de permis de construire. A titre d'exemple, la jurisprudence a pu considérer que se rend coupable de concussion un maire qui a requis de la part d'un

## Gestion locale et risque pénal (4) Les règles d'urbanisme et la lutte contre l'insalubrité

Le législateur a mis en œuvre un arsenal pénal dissuasif à la disposition des collectivités territoriales afin que celles-ci soient en mesure de faire respecter les diverses règles de l'habitat – urbanisme et insalubrité, notamment. Dans les situations où la collectivité est propriétaire d'immeubles, elle devient sujette au risque pénal inhérent à la mise en œuvre de cette réglementation.

### LES RÈGLES D'URBANISME

**EFFET DISSUASIF DES POURSUITES PÉNALES**

Outre l'aspect administratif, le droit de l'urbanisme présente un volet répressif prévu par les dispositions des articles L.480-1 à L.480-13 et L.610-1 du code de l'urbanisme, dont l'efficacité est parfois négligée. Les communes confrontées à une problématique d'occupation ou d'utilisation des sols, en méconnaissance des règles générales d'aménagement et d'urbanisme (non-respect du plan local d'urbanisme, du plan de prévention des risques naturels,

etc.) ou des règles relatives à la construction (absence de déclaration préalable de travaux ou constructions non conformes au permis de construire délivré, etc.), sont habilitées à faire constater ces irrégularités «par des officiers ou agents de police judiciaire ainsi que par tous les fonctionnaires et agents de l'Etat et des collectivités publiques commissionnés à cet effet par le maire ou le ministre chargé de l'urbanisme suivant l'autorité dont ils relèvent et assermentés» (C. urb., art. L.480-1).

Un procès-verbal constatant les infractions est alors dressé et transmis sans délai au ministère public qui décidera des suites pénales à y donner. En l'absence de poursuites exercées par le Parquet, les communes ont la possibilité d'agir à l'encontre des contrevenants soit par le dépôt d'une plainte entre les mains du procureur de la République du lieu de la construction litigieuse, soit, si les éléments d'identification de l'infraction



**À NOTER**

L'arsenal juridique n'est toutefois efficace que si les acteurs publics se l'approprient et dénoncent les agissements des constructeurs et des bailleurs indécats auprès des services du Parquet.

RÉFÉRENCES

- Code de l'urbanisme (C. urb.), art. L.332-15, L.480-1 à L.480-13 et L.610-1.
- Code de la santé publique (C. santé publ.), art. L.1331-28-1, L.1331-29.
- Code pénal (C. pénal), art. 225-14, 432-10.
- Code de la construction et de l'habitation (CCH), art. L.521-4.

lotisseur une participation financière à une opération d'extension du réseau d'eau potable alors même que cette extension excédait les besoins du lotissement et ne pouvait dès lors être regardée comme se rapportant à un équipement propre à l'opération au sens de l'article L.332-15 du code de l'urbanisme (2).

LE LOGEMENT INDIGNE

«La possibilité pour toute personne de disposer d'un logement décent est un objectif de valeur constitutionnelle» reconnu à plusieurs reprises par le Conseil constitutionnel (3).

LE PARTAGE DES COMPÉTENCES ENTRE LA COMMUNE ET L'ÉTAT

S'il appartient au maire de veiller au respect des règles de salubrité sur le territoire de sa commune, la prescription de mesures de nature à remédier à l'insalubrité d'un logement relève de la compétence des services de l'Etat (C. santé publ., art. L.1331-26 et L.1331-28) au terme d'une procédure initiée par l'établissement d'un rapport motivé sur la situation de l'immeuble par la direction départementale des affaires sanitaires et sociales ou, le cas échéant, par le service d'hygiène et de sécurité de la commune (4).

Sur la base d'un tel rapport, le préfet peut prendre un arrêté notifié au propriétaire ou à l'exploitant des lieux soit pour constater le caractère irrémédiable de la situation d'insalubrité de l'immeuble (l'évacuation des lieux et le relogement des occupants sont alors prescrits afin d'assurer leur sécurité; le préfet ou le maire sont par ailleurs en mesure d'empêcher l'accès et l'usage de l'immeuble au fur et à mesure de son évacuation), soit pour enjoindre au responsable des locaux de régulariser la situation par l'exécution de travaux. En cas de défaillance du propriétaire, le maire (C. santé publ., art.

L.1331-29) a le droit d'agir pour exécuter les travaux et assurer l'hébergement ou le relogement définitif des occupants, conjointement avec les services de l'Etat aux frais des propriétaires. L'arrêté d'insalubrité est transmis au procureur de la République (C. santé publ., art. L.1331-28-1).

CONSÉQUENCES DE LA MÉCONNAISSANCE D'UN ARRÊTÉ D'INSALUBRITÉ

La méconnaissance d'un arrêté d'insalubrité est susceptible d'entraîner des poursuites pénales sur plusieurs fondements.

Les bailleurs risquent d'être poursuivis au titre du délit de soumission de personnes vulnérables à des conditions d'hébergement indignes (C. pénal, art. 225-14). A titre d'exemples, la présence d'insectes, notamment de cafards, l'humidité, la suroccupation, le manque de ventilation du logement, constituent des critères de logement indigne. La notion de vulnérabilité s'apprécie à l'aune de la situation physique, mentale, culturelle, sociale ou économique. Les bailleurs risquent aussi d'être poursuivis au titre de l'infraction de mise en danger d'autrui définie (C. pénal, art. 223-1) comme «le fait d'exposer directement autrui à un risque immédiat de mort ou de blessures de nature à entraîner une mutilation ou une infirmité permanente par la violation manifestement délibérée d'une obligation particulière de prudence ou de sécurité imposée par la loi ou le règlement».

D'autres infractions plus formelles sont prévues par le code de la santé publique et le code de la construction et de l'habitation, telles les infractions liées à la méconnaissance d'un arrêté préfectoral d'insalubrité, notamment le refus, sans motif légitime, d'exécuter des travaux (C. santé publ., art. L.1337-4 paragraphe 1 alinéa 3 et L.1331-28 paragraphe 2) ou les infractions résidant dans les conséquences du non-respect de l'arrêté; à titre d'exemples sont incriminés, aux termes de l'article L.521-4 du code de la construction et de l'habitation, le refus de reloger les occupants et la perception d'un loyer pour l'occupation d'un logement faisant l'objet d'un arrêté d'insalubrité.

RÉPARATION DU PRÉJUDICE

A raison du préjudice subi directement et personnellement par les infractions susvisées (5), les communes sont à même

de solliciter la réparation de leur préjudice financier et moral en se constituant partie civile dans le cadre des procédures pendantes devant les juridictions répressives susceptibles d'être déclenchées par un signalement des collectivités auprès du procureur de la République. Les communes doivent parfois pallier la défaillance des bailleurs peu scrupuleux dans leur obligation de relogement des occupants et dans l'exécution de travaux de mise en conformité prescrits aux termes de l'arrêté préfectoral d'insalubrité.

Elles sont ainsi fondées à solliciter devant les juridictions répressives des dommages et intérêts à hauteur des frais engagés pour assurer l'hébergement provisoire des occupants et/ou exécuter des travaux d'office.

Par ailleurs, une commune peut se voir indemniser au titre d'un préjudice moral résultant de l'atteinte portée à sa notoriété et à son image du fait des agissements des prévenus (6) ou de la mobilisation de ses services pendant plusieurs mois pour constater et faire cesser l'infraction (7).<sup>8</sup>

(1) La responsabilité pénale des personnes morales concernant les infractions au code de l'urbanisme est possible depuis la loi n°2004-204 du 9 mars 2004 (art. 54).

(2) Crim., 10 septembre 2008, n°07-88.407, NP

(3) Conseil constitutionnel, décisions n°94-359 DC du 19 janvier 1995 et n°98-403 DC du 29 juillet 1998.

(4) CE, 14 novembre 2011, n°341956, ministère du Travail, de l'emploi et de la santé c/ commune de Rodez.

(5) A l'exception du délit de mise en danger d'autrui pour lequel les communes ne peuvent pas se constituer partie civile: la jurisprudence considère, en effet, que ce délit relève de la catégorie des atteintes à la personne humaine dont la sanction est exclusivement destinée à protéger la personne physique et que le préjudice d'image subi par une personne morale est étranger à la valeur protégée par le délit de mise en danger (Crim., 5 avril 2011, n°09-83.277, NP et crim., 25 mai 2005, n°04-85.559, NP).

(6) Crim., 14 mars 2007, ville de Cannes, n°06-81.010.

(7) TGI Nanterre, 17<sup>e</sup> chambre., 12 décembre 2011, aff. n°0825545024.

DÉJÀ PARUS

«Le fonctionnaire territorial, un citoyen soumis à un régime spécifique», «La Gazette» du 24 octobre, p.60-61. «Les collectivités territoriales et les infractions de presse», «La Gazette» du 7 novembre, p.54-56.

«Les nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC)», «La Gazette» du 14 novembre, p.56-57.

À PARAÎTRE

Les marchés publics  
Les collectivités territoriales et leurs satellites