



LES INFRACTIONS PÉNALES EN DROIT DE L'URBANISME

Par Margaux Parisot et Marlène Joubier, avocates au Cabinet Seban & Associés

Outre la nécessité d'harmoniser les constructions, le droit de l'urbanisme répond à un objectif de gestion et de prévention des risques attachés aux constructions, à l'habitat et des risques naturels, participant ainsi d'une préoccupation d'intérêt général et d'ordre public. Le droit pénal ne peut garantir de manière absolue le respect de la réglementation mais constitue un levier efficace. Les sanctions encourues en cas de méconnaissance peuvent avoir un effet dissuasif.

■ Que sanctionne le droit pénal de l'urbanisme ?

Si le droit de l'urbanisme réglemente, de manière générale, l'utilisation et l'occupation des sols, le droit pénal de l'urbanisme a pour objectif de garantir le respect des dispositions légales ou réglementaires qui en sont issues, en permettant de sanctionner certains comportements contraires aux textes.

Les infractions en matière d'urbanisme sont prévues par les articles L.480-1 à L.480-1 et L. 610-1 du Code de l'urbanisme et présentent la particularité de fonctionner selon la technique de l'incrimination par renvoi. Définies largement, elles sanctionnent aussi bien la méconnaissance des règles relatives aux autorisations administratives (absence de déclaration préalable de travaux, construction sans permis de construire, etc.) que des règles générales de fond (non-respect du plan local d'urbanisme, etc.).

■ Quels sont les éléments constitutifs des infractions ?

Les infractions prévues en droit pénal de l'urbanisme peuvent aussi bien sanctionner l'absence d'autorisation administrative que la violation de la réglementation.

Comme toute infraction pénale, celles qui relèvent du droit de l'urbanisme nécessitent la démonstration d'un élément matériel et moral. La diversité des règles d'urbanisme dont la violation est susceptible d'être sanctionnée implique l'existence d'une variété d'éléments matériels, allant des manquements aux dispositions générales d'aménagement et d'urbanisme à l'inobservation des dispositions relatives aux diverses autorisations et déclarations préalables.

S'agissant de l'élément moral, la jurisprudence considère que la seule constatation de la violation en connaissance de cause d'une prescription légale ou réglementaire implique, de la part de son auteur, l'intention coupable (Crim, 12 juillet 1994, n° 93-85.262). En outre, la régularisation ultérieure partielle de certaines infractions ne fait pas disparaître l'élément intentionnel (Crim, 16 janvier 2018, n° 17-81.157).

■ Qui peut constater les infractions ?

Outre les agents et officiers de police judiciaire qui sont dotés d'une compétence générale dans le constat des infractions, le caractère technique de la réglementation en matière d'urbanisme a nécessité d'étendre cette compétence à d'autres personnes.

Ainsi, tous les fonctionnaires et agents de l'État et des collectivités publiques assermentés et commissionnés à cet effet par le maire ou le ministre chargé de l'urbanisme détiennent une compétence spéciale en la matière (C. urba., art. L.610-4 et L.480-1).

Le constat de l'infraction donne lieu à la rédaction d'un procès-verbal qui fait foi jusqu'à preuve du contraire, lequel est transmis sans délai au procureur de la République qui apprécie, en vertu de l'article 40 du Code de procédure

pénale, l'opportunité d'engager des poursuites.

■ Quelles sont les personnes susceptibles d'engager leur responsabilité pénale ?

Aussi bien la responsabilité des personnes physiques que des personnes morales peut être recherchée (C. urba., art. L.480-4-2), qu'elles soient les utilisateurs du sol, les bénéficiaires des travaux, les architectes, les entrepreneurs ou toutes autres personnes responsables de l'exécution desdits travaux (C. urba., art. L.480-4, alinéa 2). Ces différentes qualités doivent être appréciées à la date des faits incriminés.

Il convient de préciser que les causes d'irresponsabilité pénale, telles que l'erreur de droit ou l'état de nécessité, ne sont que rarement retenues en matière d'urbanisme.

■ Quelles sont les règles en matière de prescription ?

En matière délictuelle, la prescription de l'action publique est de six années révolues à compter du jour où l'infraction a été commise (C. pr. pén., art. 8). La difficulté en droit pénal de l'urbanisme réside dans la détermination de la date à compter de laquelle la prescription commence à courir.

Les infractions en matière d'urbanisme sont pour la plupart des infractions continues qui, selon la jurisprudence, ne font courir le délai de prescription qu'à compter de la date d'achèvement des travaux (exemple: Crim, 21 novembre 2006, n° 05-81.731). Précisons que les travaux sont considérés comme achevés lorsque les installations sont en état d'être affectées à l'usage auquel elles sont destinées (exemple: Crim, 27 mai 2014, n° 13-84.199).

■ Quelles sont les peines encourues ?

La plupart des infractions en matière d'urbanisme relèvent de la catégorie des délits; c'est l'article L.480-4 du Code de l'urbanisme qui fixe les peines susceptibles d'être prononcées. L'amende encourue est comprise entre 1200 € et 6000 € par mètre carré de surface construite, démolie ou rendue inutilisable dans l'hypothèse d'une surface de plancher, et ne peut excéder un montant de 300 000 € dans les autres cas. En cas de récidive, outre la peine d'amende, un emprisonnement de six mois pourra être prononcé.

S'agissant des personnes dites morales, le montant de l'amende encourue est porté au quintuple de celui prévu pour les personnes physiques, et d'autres peines spécifiques sont susceptibles d'être prononcées (par exemple le placement sous surveillance judiciaire, la fermeture temporaire ou définitive d'un établissement, etc.)

■ Existe-t-il des mesures de remise en état ?

Oui. La seule sanction pénale ne permettant pas de faire cesser la situation illicite, le Code de l'urbanisme prévoit la possibilité de prononcer des mesures spécifiques dites de restitution. L'article L.480-5 du Code de l'urbanisme prévoit ainsi qu'en cas de condamnation d'une personne physique ou morale, le tribunal statue, au vu des observations écrites ou après audition du maire ou du fonctionnaire compétent, soit sur la mise en conformité des lieux ou celle des ouvrages

avec les règlements, l'autorisation ou la déclaration, soit sur la démolition des ouvrages ou la réaffectation du sol en vue du rétablissement des lieux dans leur état antérieur, dans un délai fixé par la juridiction.

Il est par ailleurs possible pour le tribunal d'assortir la condamnation d'une astreinte qui sera liquidée par l'État au bénéfice de la commune (C. urba., art. L.480-7). Le tribunal pourra en outre ordonner la publication du jugement, aux frais de la personne condamnée, dans deux journaux régionaux ou locaux, ainsi que son affichage dans les lieux qu'il indiquera, qui peut notamment être la mairie (C. urba., art. L.480-5).

■ Quels sont les droits reconnus à la partie civile ?

L'exercice des droits reconnus à la partie civile est relativement large et appartient aussi bien aux particuliers ayant directement et personnellement souffert du dommage causé par l'infraction, qu'aux associations agréées ou aux communes lorsque les faits ont été commis sur leur territoire (C. urba., art. L.480-1 et L.610-1). Ces dernières sont ainsi fondées à solliciter des dommages et intérêts au titre de leur préjudice moral issu de l'atteinte portée à leur notoriété et de la mobilisation de leurs services.

Il convient de préciser que la mise en conformité des lieux peut être sollicitée par la partie civile et ordonnée à titre de réparation du dommage. ●

Les obligations du maire

Si le maire est habilité à constater les infractions en matière d'urbanisme, il convient de préciser qu'il agit en qualité d'autorité administrative de l'État. Lorsqu'il a connaissance d'une infraction à la législation en matière d'urbanisme, il est tenu d'en faire dresser procès-verbal (exemple: CE, 29 mars 1996, n° 84620). Sa carence constitue alors une faute de nature à engager la responsabilité de l'État et non de la commune.