



**PRÉFET
DE L'HÉRAULT**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Les outils de la réparation à disposition du Maire

Le procès-verbal
La procédure pénale
L'arrêté interruptif de travaux
Les astreintes administratives
La procédure au civil

Juin 2024

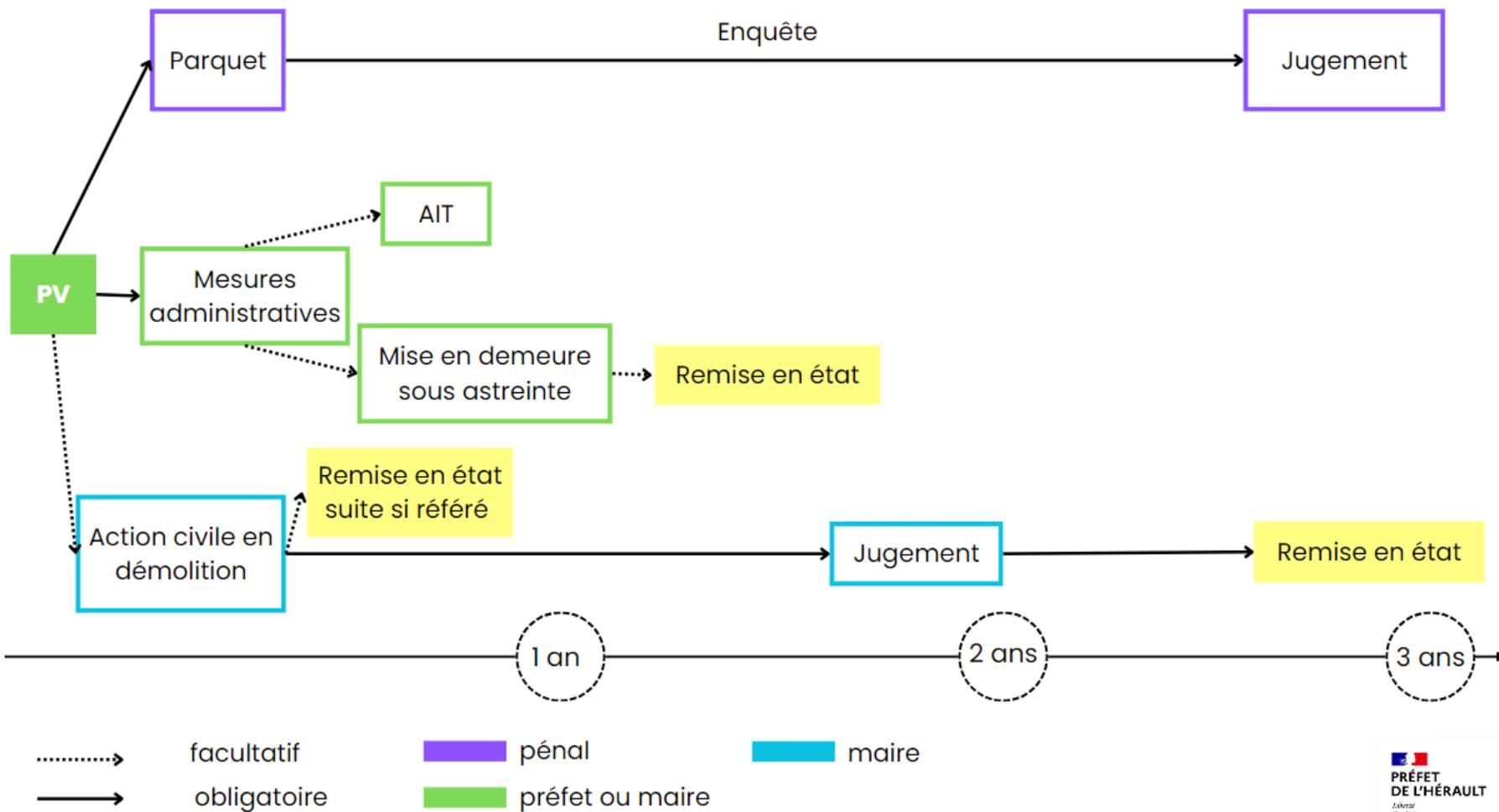


DDTM34
Direction Départementale des
Territoires et de la Mer

Rappel des outils juridiques existants

- **La voie pénale** => pour sanctionner (vue le matin)
- **La voie administrative** => pour prévenir et protéger dans l'attente d'une décision juridictionnelle
- **La voie civile** => pour indemniser

Temporalités des différentes voies



Panorama des mesures administratives

1) L'arrêté interruptif de travaux (AIT)

- Avec l' apposition des scellés et la saisie des matériaux
- Avec des mesures nécessaires à la sécurité des personnes et des biens

2) L'arrêté de mise en demeure



**PRÉFET
DE L'HÉRAULT**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

L'arrêté interruptif de travaux (AIT)



L'arrêté interruptif de travaux – pourquoi ?

L'arrêté interruptif de travaux (avec ou sans scellés, saisies, et mesures de sécurisation) **n'est pas une sanction.**

L'objectif est de faire **stopper immédiatement** les travaux pour :

- éviter l'aggravation de l'infraction
- éviter une condamnation à démolir un bâtiment achevé : une mesure impopulaire et difficile à mettre en œuvre.

=> Donc à mettre en œuvre dès qu'un procès-verbal a été dressé, même si l'autorité judiciaire n'a pas encore été saisie.

L'arrêté interruptif de travaux – principes

Dans quel cas ?

Sous 3 conditions cumulatives :

- les travaux en cause ne doivent pas être achevés,
- un procès-verbal doit obligatoirement avoir été au préalable dressé,
- l'autorité judiciaire ne doit pas s'être encore prononcée sur le fond de l'affaire.

Contre qui ?

Exactement comme le PV => contre le bénéficiaire des travaux :

- le propriétaire,
- le gestionnaire du bien,
- la personne domiciliée sur les parcelles concernées (locataire ou occupant).

L'arrêté interruptif de travaux – par qui ?

L'AIT est toujours une décision prise au nom de l'État.

Par principe, l'AIT est pris par le maire au nom de l'État, en sa qualité « d'auxiliaire de l'autorité judiciaire ».

Par substitution, l'AIT est pris par le préfet, en cas de carence du maire (24h).

Parce que c'est un acte pris au nom de l'État :

=> le préfet peut retirer un AIT qu'il estime illégal (ex à Calais en 2018),

=> pas de transmission au contrôle de légalité,

=> le préfet (SHAJ/pôle juridique) défendra l'AIT en cas de contestation au tribunal administratif.

L'arrêté interruptif de travaux – responsabilités

Est-ce obligatoire de prendre une AIT ?

Dans certains cas, oui : si la construction a lieu

- sans permis de construire (PC),
- sans permis d'aménager (PA),
- ou malgré une suspension du PC ou du PA par le tribunal administratif.

Dans tous les autres cas, l'AIT n'est qu'une faculté.

L'arrêté interruptif de travaux – les écueils majeurs

Avant la signature de l'arrêté municipal :

Procédure contradictoire obligatoire (en RAR), sauf urgences ou circonstances exceptionnelles (travaux déstabilisant le terrain, etc)

Dans l'arrêté municipal :

- Les visas
- La motivation, par ex : « *considérant que les travaux sont entrepris en l'absence de permis* »
- Les voies et délais de recours
- Information sur les risques encourus en cas de poursuite des travaux
 - scellé et confiscation du matériel et des matériaux,
 - 75 000 € d'amende et 3 mois d'emprisonnement
- Information d'une transmission aux occupants, copropriétaires, à l'entreprise de travaux, au parquet, au préfet.

Les scellés et la saisie des matériaux et du matériel

Par qui ? Décidé par le maire ou le préfet par substitution.

Quand ? Dès la prise de l'AIT sans qu'il soit nécessaire de constater le non-respect de l'AIT.

Comment ?

- par les officiers de police judiciaire et les agents assermentés et commissionnés pour dresser un PV au titre du code de l'urbanisme,
- obtenir un droit de visite,
- avec l'assistance des forces de l'ordre,
- au moyen d'une ficelle ou d'une bande frappée du sceau de l'autorité qui a réalisé l'opération
- sur les ouvertures de la construction pour en fermer l'accès ou sur les matériels et matériaux de chantier
- la désignation devra être consignée dans le procès-verbal.

Limite ? Il n'est pas possible d'enlever les installations réalisées.

Sanction du bris de scellés ? 30 000 € d'amende et 2 ans d'emprisonnement

Les mesures nécessaires à la sécurité des personnes et des biens

Par qui ?

Le maire, aux frais du constructeur. Ou le préfet en cas de carence du maire (24h)

Quand ?

- les constructions ou aménagements sont réalisés sans permis de construire ou d'aménager, ou que
- les constructions ou aménagements sont poursuivis malgré la suspension du permis de construire ou d'aménager prononcée par le juge administratif.

Points d'attention :

- Procédure contradictoire
- Acte détachable de l'AIT
- Motivation

L'arrêté interruptif de travaux – responsabilités

L'État a-t-il fait une faute de nature à engager sa responsabilité ?

Oui, si l'AIT est illégal.

L'annulation de l'AIT pourrait justifier l'indemnisation du préjudice subi (pertes financières ou privation de jouissance du bien).

Mais :

- le ministère pourra faire appel,
- l'annulation de l'AIT n'a aucun impact sur les poursuites pénales.

L'arrêté interruptif de travaux – responsabilités

L'État a-t-il fait une faute de nature à engager sa responsabilité ?

Oui, si aucune AIT n'a été prise.

Les victimes de la construction illégale (association, voisins) pourront saisir le juge administratif pour lui demander d'enjoindre l'État à édicter un AIT, sous astreintes :

TA Bordeaux, 31 mai 2023, n°2302100 : Il est enjoint au maire de procéder à la saisie des matériaux et du matériel de chantier, ainsi qu'à l'apposition de scellés sous 5 jours, sous astreinte de 500 € par jour de retard.

TA Montpellier, 11 juillet 2023, n°2303295 : Il est enjoint au maire d'Agde de faire dresser un PV et de prendre un AIT des travaux réalisés sur le site du Bois de la Tamarissière, dans un délai de 48h, sous astreintes de 1000 € par jour de retard.



**PRÉFET
DE L'HÉRAULT**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Les astreintes administratives = l'arrêté de mise en demeure



L'arrêté de mise en demeure - un dispositif récent

Pour lutter efficacement contre les infractions d'urbanisme.

Loi « ELAN » n°2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique (article L. 481-1 du code de l'urbanisme).

L'autorité administrative a la possibilité de mettre en demeure le contrevenant :

- « soit de procéder aux opérations nécessaires à la mise en conformité de la construction, de l'aménagement, de l'installation ou des travaux en cause aux dispositions dont la méconnaissance a été constatée »,
- « soit de déposer, selon le cas, une demande d'autorisation ou une déclaration préalable visant à leur régularisation » .

L'arrêté de mise en demeure - par qui ?

Le maire si la compétence ADS a été transférée.

Dans ce cas, c'est un pouvoir propre du maire, pas de substitution possible.

Le maire au nom de l'État si la commune ne s'est jamais dotée d'un document d'urbanisme.

Le préfet peut alors agir par substitution en cas de carence.

L'arrêté de mise en demeure - délai d'exécution

L'arrêté laisse un délai pour permettre au contrevenant de s'exécuter :

La détermination du délai prend en compte :

- la nature de l'infraction,
- les moyens d'y remédier.

Le délai peut être prolongé :

- pour tenir compte des difficultés de l'intéressé,
- pour une durée qui ne peut excéder un an.

A l'issue du délai, l'arrêté **peut** fixer une astreinte par jour de retard.

L'arrêté de mise en demeure - sous astreinte

L'astreinte est facultative.

Elle peut être prononcée dès la 1ère mise en demeure, ou lors d'une seconde mise en demeure.

Le montant :

- pas de minimum,
- maximum de 500 € par jour de retard,
- pour un montant total de 25 000 €,
- doit tenir compte :
 - de l'ampleur des mesures et travaux prescrits,
 - et des conséquences de la non-exécution.

=> conseil : déterminer un barème objectif d'astreinte selon différents critères peut s'avérer pertinent.

L'arrêté de mise en demeure - contradictoire

Tout le monde a le droit de savoir ce qui lui ait reproché et de faire valoir son point de vue.

L481-1 : « *L'intéressé doit être invité à présenter ses observations* ».

En pratique, contradictoire par courrier :

- en RAR,
- en indiquant l'infraction constatée, les risques encourus (MED avec astreinte),
en laissant un délai raisonnable pour apporter ses observations, minimum 15 jours.

L'arrêté de mise en demeure - rédaction

La mise en demeure prend la forme d'un arrêté :

- les visas,
- les considérants (nature de l'infraction constatée, prise en compte du contradictoire, moyens d'y remédier et pourquoi le délai est adapté)
- les articles (identité du contrevenant, mesure(s) attendue(s), consistance des travaux, délai, astreintes, notification, copies, voies et délais de recours).

L'arrêté doit être notifié :

- pas besoin d'affichage,
- notification à l'intéressé par RAR,
- doublé d'un courrier simple.

L'arrêté de mise en demeure - en cas d'inexécution

1 - **Constater l'inexécution** par procès-verbal.

2 – **S'interroger sur l'opportunité** de consigner une somme équivalente aux montants des travaux estimés.

3 – **Édicter les arrêtés** :

- arrêté rendant redevable d'une astreinte administrative,
- arrêté(s) liquidant les astreintes, à caque trimestre échus.

L'arrêté de mise en demeure - cas d'application

Le dépôt d'un recours en annulation ne suspend pas l'exécution de l'arrêté (Rép ministérielle n° 3224, JOAN du 28 mars 2023),

Tout type d'infraction à l'urbanisme, comme un changement de destination soumis à déclaration préalable (CE 23 mars 2023, Ville de Paris, n° 468360),

La mise en conformité peut comprendre la démolition de l'ouvrage en l'absence d'autre mesure permettant d'assurer la conformité (CE 22 décembre 2022, Cne de Villeneuve-lès-Maguelone, n° 463331, pour une clôture).

La consignation

C'est quoi ?

- Consignation forcée auprès d'un comptable public d'une somme équivalant au montant des travaux à réaliser.
- Sa restitution sera fonction de l'exécution des mesures prescrites
- Le maire, ou le préfet, ne peuvent pas utiliser l'argent pour réaliser les travaux prescrits.

Quand ?

en cas d'inexécution de la mise en demeure,

Par qui ?

L'autorité qui a pris la MED



Mise en demeure et consignation – responsabilités

Contestation de la mise en demeure et de la consignation :

La mesure n'est légale que si elle est nécessaire et proportionnée.

Contestation du refus de mettre en demeure :

- la mise en demeure n'est qu'une faculté,
 - pas de compétence liée,
- => peu probable



**PRÉFET
DE L'HÉRAULT**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Temps d'échanges



DDTM34
Direction Départementale des
Territoires et de la Mer



**PRÉFET
DE L'HÉRAULT**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

La procédure au civil

*L'assignation devant le juge des référés
L'assignation au fond devant le juge civil*



DDTM34
Direction Départementale des
Territoires et de la Mer

Rappel : Les mécanismes judiciaires pouvant conduire à la démolition

Les voies de droit permettant aux élus locaux d'agir afin faire respecter les règles d'urbanisme sont variées : voie administrative / pénale / civile

- En tant qu'agent de l'État, le Maire a l'**obligation** légale de dresser le PV d'infraction qui est transmis au parquet (garant du respect de l'intérêt général)
- En tant que représentant de la commune, il a la **faculté** d'agir pour défendre les intérêts de la collectivité locale

Devant le Tribunal judiciaire, la démolition des ouvrages construits en méconnaissance des règles d'urbanisme peut ainsi être prononcée :

- par le juge répressif
- par le juge civil

Rappel : différences entre procédure pénale/ procédure civile

La procédure pénale (L 480-4 CU)

Acteurs : Procureur c/ contrevenant
Rôle commune cantonné (partie civile)

Objet : Sanction de l'auteur de l'infraction

Dispositif :

- Le Procureur a l'opportunité des poursuites
- Il requiert une **peine**
- Le juge peut ordonner (art. L.480-5) :
 - mise en conformité des lieux
 - démolition des ouvrages
 - Remise en état/ réaffectation du sol en vue du rétablissement des lieux dans leur état antérieur.

Délai de **prescription** de 6 ans à compter de l'achèvement des travaux

La procédure civile (L 480-14 CU)

Acteurs : Commune (EPCI) c/ contrevenant

Objet : Mettre fin au trouble et réparer le dommage généré par ce dernier

Dispositif :

- Saisine du juge civil par la commune/l'EPCI
- Demande de démolition et de réparation
- Le juge peut ordonner :
 - mise en conformité des constructions
 - démolition des constructions

Délai de **prescription** de 10 ans à compter de l'achèvement des travaux

L'action civile en démolition (Art L.480-14) - introduction

Pour permettre à l'administration d'agir au-delà du délai de l'action pénale (6 ans vs/ 10 ans) :

Loi Bachelot (du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages) a institué

→ **une action civile en démolition propre** aux communes et EPCI compétents en matière d'urbanisme

Loi du 12 juillet 2010 (portant engagement national pour l'environnement) a élargi le champ d'application de cette action :

- **Suppression de la condition tenant à la localisation de l'ouvrage** au sein d'une zone présentant des risques naturels particuliers
- **Extension à toutes les infractions d'urbanisme** dès lors qu' une construction ou des travaux méconnaîtraient une règle de droit public applicable sur le territoire communal.

L'action civile en démolition (Art L.480-14) - conditions

Aux termes des dispositions de l'article L. 480-14 du Code de l'urbanisme :

*« La commune ou l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière de plan local d'urbanisme peut **saisir le tribunal judiciaire en vue de faire ordonner la démolition ou la mise en conformité d'un ouvrage édifié ou installé sans l'autorisation exigée par le présent livre**, en méconnaissance de cette autorisation ou, pour les aménagements, installations et travaux dispensés de toute formalité au titre du présent code, en violation de l'article L. 421-8. L'action civile se prescrit en pareil cas par dix ans à compter de l'achèvement des travaux ».*

Les conditions d'exercice de l'action :

- existence de **travaux sans autorisation** d'urbanisme ou en méconnaissance de celle-ci : la seule constatation d'une construction illicite suffit pour que la démolition de la construction illégalement édifiée soit ordonnée par le juge civil
- délai de dix ans à compter de l'achèvement des travaux
- Ne nécessite pas la démonstration d'un préjudice personnel directement causé par les constructions litigieuses

La procédure civile - caractéristiques

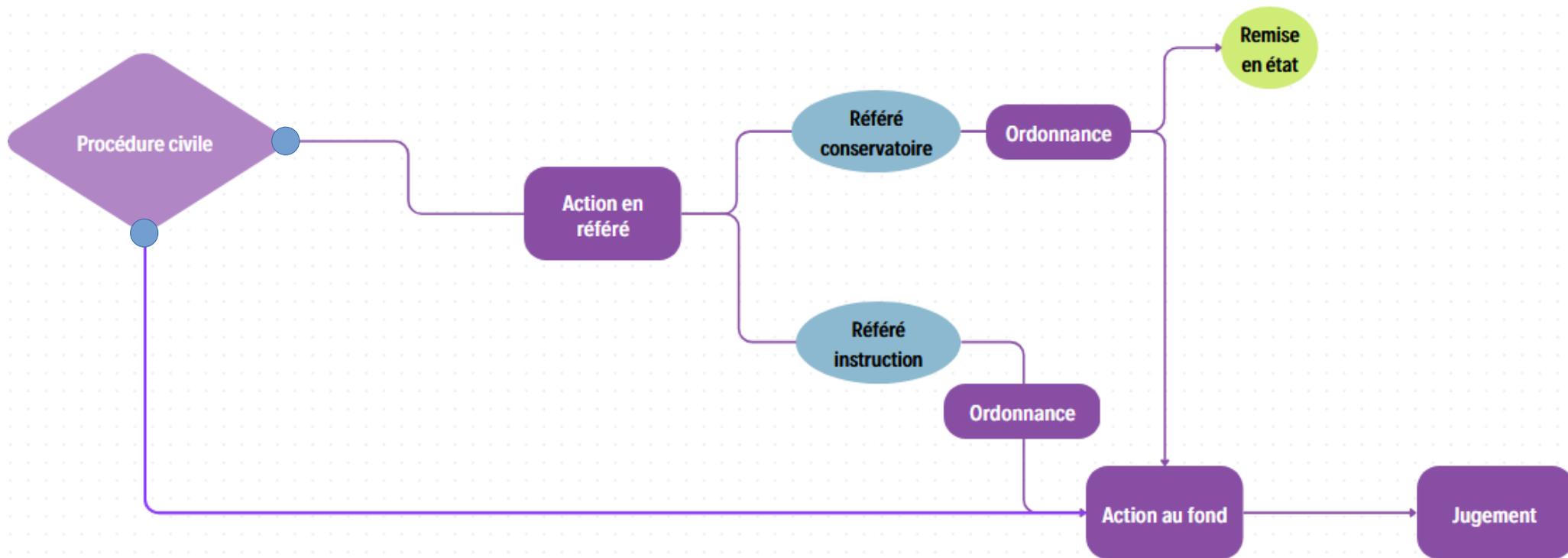
Saisine :

- Compétence territoriale : Tribunal judiciaire du lieu où est situé l'immeuble
- Avocat obligatoire (Art. 760 du CPC)
- Procédure écrite
- Saisine par assignation (précisant objet de la demande et moyens de fait et de droit appuyant celle-ci) signifiée à l'administré par exploit de commissaire de justice

Procédures :

- Saisine du juge des référés (procédure d'urgence)
- Saisine du juge civil (procédure au fond)

La procédure civile - schéma





**PRÉFET
DE L'HÉRAULT**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

La procédure au civil

L'assignation devant le juge des référés

La saisine du juge des référés - introduction

Saisine du juge des référés (procédure d'urgence) :

Quand ? Construction non achevée ou récente

- Saisine par assignation (délai de 2 semaines pour signifier l'assignation)
- Le dossier est immédiatement fixé à une audience de plaidoirie et les avocats échangent leurs conclusions jusqu'au jour de l'audience

L'ordonnance rendue par le juge des référés n'est que provisoire et n'est pas dotée au fond de l'autorité de la chose jugée.

- Elle ne s'impose pas aux juges du fond
- Elle est dite **exécutoire à titre provisoire.**

Le référé préventif (mesures conservatoires)

Objet : Demander au juge d'ordonner toutes les mesures permettant de prévenir la survenance d'un danger imminent ou de **faire cesser un trouble manifestement illicite** (Art 834 et 835 du CPC)

- Le juge des référés peut prononcer l'arrêt des travaux et assortir sa décision d'une astreinte (CA de Rennes, 27 mars 2009, n°08/01177 et n°08/03323)
- mais également prononcer la remise en état des lieux sous astreinte.

Le référé préventif - exemple

Exemple de décision : *Par exploit d'huissier du 15 décembre 2021, la commune de X a assigné Mme X devant le juge des référés du tribunal judiciaire d'Alès afin de **voir ordonner la remise en état de la parcelle** cadastrée section A n° X impliquant l'enlèvement d'une cuisine d'été édifée sur une dalle en béton et d'une clôture d'une hauteur de 2,40 mètres, ce **sous astreinte de 100 €** par jour de retard à compter du trentième jour suivant la signification de la décision à intervenir, outre l'autorisation à défaut d'exécution dans les délais impartis, de **procéder d'office aux travaux de remise en état** aux frais et risques des parties requises, au besoin avec le concours de la force publique...*

Par ordonnance réputée contradictoire du 28 janvier 2022, signifiée le 17 février 2022, le juge des référés du tribunal judiciaire d'Alès, au visa des articles 834 et 835 du code de procédure civile, et de l'article L.480-14 du code de l'urbanisme, a :

- ordonné à Mme X de **faire procéder à l'enlèvement** de la cuisine d'été édifée sur dalle en béton sur sa parcelle **sous astreinte de 50 euros par jour** de retard à compter du trentième jour suivant la signification de la décision à intervenir ;
- débouté la commune du surplus de ses demandes ;

Le référé instruction (expertise)

Objet : Demander au juge d'ordonner des mesures d'instruction et la désignation d'un expert pour faire conserver ou établir, avant tout procès, la preuve de faits dont pourrait dépendre la solution d'un litige (Art 145 du CPC).

- Préalable à une assignation au fond, lorsque par exemple les faits ne peuvent être établis avec précision depuis la voie publique ou qu'ils nécessitent l'intervention d'un expert en raison de leur trop grande technicité.

Le référé expertise - exemple

Exemple de mesure prononcée – référé expertise :

Par ordonnance en date du 26 mars 2014, la juridiction saisie a notamment :
ordonné une mesure d'expertise confiée à M. E avec mission de constater les désordres et notamment de :

- déterminer si l'implantation de l'habitation édifée par Mme [G] **respecte les prescription tant du permis de construire accordé que des règles d'urbanisme applicables sur la commune de [Localité],**
- déterminer si la hauteur de l'habitation édifée par Mme [G] respecte les règles d'urbanisme applicables sur cette même commune,



**PRÉFET
DE L'HÉRAULT**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

La procédure au civil

L'assignation au fond devant le juge civil

La saisine du juge civil (action au fond)

Quand ? Construction achevée ou ancienne

- Saisine par assignation
- Fixation à une audience de **mise en état** (phase d'instruction du dossier)
 - Possibilité de demander une expertise pendant la mise en état
 - A l'issue de cette phase, le juge de la mise en état rend une ordonnance de clôture de la mise en état et de fixation en audience de **plaidoirie**

Le juge ordonne :

- ➔ La mise en conformité si la construction est administrativement régularisable et que le propriétaire accepte cette solution

Il est donc nécessaire de démontrer dans l'acte de saisine l'impossibilité de régulariser les travaux par une autorisation d'urbanisme ;

- ➔ La démolition de la construction illégale si aucune régularisation n'est possible.

La saisine du juge civil (action au fond) - exemple

Exemple de décision :

Le 15 mai 2009 puis le 5 avril 2016, un **procès-verbal d'infraction** a été dressé à la requête de la commune de **et a constaté l'édification par la Sci Montcalm d'une construction d'une taille significative sans autorisation d'urbanisme préalable.

Par acte d'huissier de justice en date du 21 juin 2016, la commune de *** a fait **assigner** la Sci Montcalm devant le tribunal de grande instance de Toulouse afin de la voir condamner à démolir la construction édifiée en violation du régime des autorisations d'urbanisme et des dispositions du POS, sur le fondement de l'article L. 480-14 du code de l'urbanisme

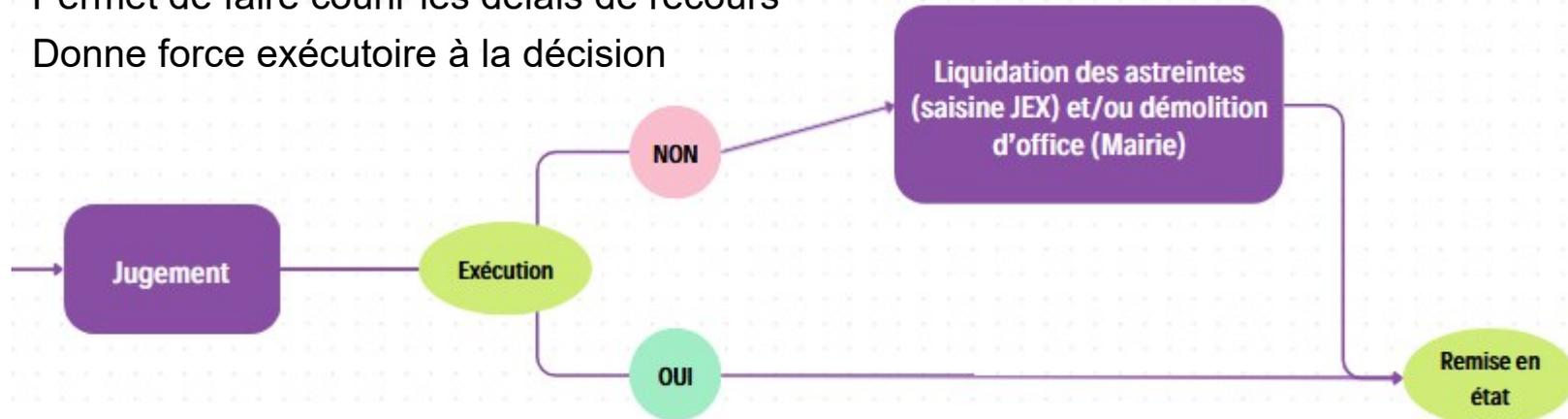
Par jugement contradictoire en date du 24 octobre 2017, le tribunal de grande instance de Toulouse a :

ordonné à la Sci Montcalm de **procéder à la démolition de la construction sans autorisation sur la parcelle ** de ** dans un délai de quatre mois à compter de la signification du jugement, sous astreinte passé ce délai d'une somme de 100 € par jour de retard pendant un délai de deux mois ;**

L'exécution de la décision civile

Signification à la partie adverse :

- Permet de faire courir les délais de recours
- Donne force exécutoire à la décision



Liquidation de l'astreinte :

- ➔ Constat d'inexécution
- ➔ Transmission au JEX du constat et de la copie de la décision
- ➔ JEX rend ordonnance de liquidation des astreintes
- ➔ Signification de l'ordonnance à la partie adverse
- ➔ Transmission de l'ordonnance à la DDFIP pour recouvrement

Exécution forcée :

- ➔ La commune peut lancer l'opération de démolition des constructions avec le concours de la force publique

L'exécution de la décision civile - exemple

Exemple de mesure prononcée par le Juge de l'exécution (TJ):

La décision de référé du 2 mai 2017, confirmée en appel, a retenu à la charge de monsieur [K] l'existence d'un trouble manifestement illicite et caractérisé, elle l'a condamné, non seulement à **stopper immédiatement les travaux engagés sur l'immeuble mais également à remettre les lieux en leur état initial**, ce sur quoi il ne s'explique guère, tant il est manifeste qu'aucune remise en état des lieux n'a été faite.

L'huissier de justice, lors de son déplacement et du constat dressé sur place le 7 janvier 2020, indique que depuis son passage en février 2017, les extensions réalisées en rez de chaussée n'ont pas été détruites mais au contraire ont été finalisées.

ORDONNE une nouvelle astreinte provisoire d'un montant de 200 euros par jour, commençant à courir passé le délai de 4 mois à compter de la signification de la présente décision, et ce pour une durée de 6 mois, au terme desquels il pourra être à nouveau statué,

SCHÉMA RÉCAPITULATIF

Constat

PV d'infraction

Assignation

Avocat : rédaction assignation
Commissaire de justice : signification

Mise en état

Échanges de conclusions et
pièces entre les parties

Plaidoiries

Fixation à une audience de
plaidoiries

Jugement

Ex : commandement de
remise en état sous astreinte

Signification

Signification par commissaire
de justice

Liquidation d'astreinte

- PV constatant inexécution
- saisine du JEX pour
ordonnance de liquidation

Exécution forcée

Après échec du dispositif de
liquidation des astreintes



**PRÉFET
DE L'HÉRAULT**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Temps d'échanges



DDTM34
Direction Départementale des
Territoires et de la Mer



**PRÉFET
DE L'HÉRAULT**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Conclusion

