

1

Fiche Outil

Verbaliser pour signifier l'illégalité

CONSTAT

L'illégalité renvoie à "toute exécution de travaux ou d'utilisation du sol en méconnaissance des obligations imposées par le Code de l'urbanisme". Lorsqu'une installation illégale est constatée il y a nécessité de signifier l'illégalité aux occupants en verbalisant, quelle que soit la stratégie ultérieure mise en œuvre.

OBJECTIFS

Les communes sont garantes de l'état de droit et de l'égalité des citoyens face à la loi, et la responsabilité du maire est engagée s'il ne signifie pas l'illégalité de la construction ou de l'installation.

De plus, la verbalisation a un impact psychologique indéniable sur les personnes concernées, et est souvent nécessaire à la prise de conscience de l'illégalité de leur action (la propriété d'un terrain est souvent considérée comme le droit à en disposer comme on le souhaite).

Dès lors que l'illégalité de l'implantation est constatée, l'infraction doit être signalée par un procès-verbal.

Il permet d'éviter la prescription triennale de l'action publique en nullité et d'engager les procédures.

NOTA : concernant le stationnement des caravanes, il n'y a pas de délai de prescription, car on considère qu'il s'agit d'infractions successives.

Les objectifs de la verbalisation sont :

- d'offrir une base à l'action juridique ;
- de constituer des dossiers à charges ;
- de constituer des leviers d'actions à la négociation ;
- de limiter la responsabilité des maires.

Cf. fiche Action N°1 "Exercer une surveillance sur le terrain".

Cf. fiche outil N°2 "Transmettre le dossier à la justice à des fins de poursuite".

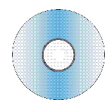
FICHE OUTILS

CONSÉQUENCES

Le procès-verbal consiste à faire constater par un agent assermenté la totalité des infractions d'une installation, soit :

- le défaut ou le non respect du permis de construire ;
- l'infraction aux dispositions du POS/PLU ;
- l'exécution de travaux sans déclaration ;

- le stationnement de caravanes en dehors de terrains aménagés, malgré interdiction municipale ;
- le stationnement non autorisé de caravanes ;
- l'installation irrégulière de clôture ;
- la réalisation non autorisée d'affouillement ou d'exhaussement.



Voir CD Recueil des textes de lois :

- Code de l'Urbanisme :
- article L 160-I
 - article L 461-I
 - article L 480-I

Il importe que le procès-verbal soit bien étayé et comprenne des éléments annexes permettant au juge un examen facile.

Le dossier doit comporter :

- **le procès-verbal** (Cf. modèle PV), qui doit faire apparaître :
 - l'identité et qualité de l'agent qui dresse le procès-verbal ;
 - l'identité du (ou des) contrevenant(s) assortie d'informations concernant sa présence (ou son absence) lors du constat de l'infraction ;
 - les date et heure auxquelles a été opéré le constat,
 - le constat de (ou des) infractions ;
 - la référence aux articles du Code de l'Urbanisme justifiant l'infraction ;
 - la liste des pièces jointes permettant d'étayer le constat.
- **des photographies** illustrant le délit.
- **des extraits de documents d'urbanisme** (POS/PLU, périmètre de protection...).
- **un courrier du maire** décrivant les objectifs de la commune en matière d'aménagement du territoire, de protection de l'environnement, finalement la justification de l'importance qu'il y a d'engager une procédure.

Le procès-verbal doit alors être transmis le plus rapidement possible (*au plus tard dans les 5 jours qui suivent la signature du procès-verbal*) au parquet (mais aussi aux contrevenants), qui examine la légalité des poursuites avant de lancer une procédure.

LES ACTEURS COMPÉTENTS EN MATIÈRE DE CONSTATATION D'INFRACTIONS

Juridiquement, les infractions sont constatées par les autorités visées aux articles L. 480-1 et L. 160-1 du Code de l'urbanisme :

- *les officiers et les agents de police judiciaire relevant des articles 16 et 20 du Code de procédure pénale (**police nationale et gendarmerie**) ;*
- *le maire ou ses adjoints, officiers de police judiciaire dans leur commune ;*
- *les fonctionnaires et agents de l'Etat assermentés et commissionnés à cet effet par le ministre chargé de l'urbanisme : D.D.E, DIREN...*
- *les fonctionnaires et les agents de la commune, assermentés et commissionnés à cet effet par le maire : police du bâtiment de la ville, agent de police municipale, garde champêtre, agent du stationnement...*

1 Suite

LIMITES

La verbalisation ne suffit généralement pas à faire cesser l'infraction. Il y a nécessité de poursuivre l'action en justice.

De plus, elle ne concerne que

les implantations nouvelles : celles qui sont présentes depuis plus de 3 ans ne sont pas concernées, sauf s'il y a de nouvelles implantations ou de nouveaux travaux.

INTERVENANTS

La Commune, le Préfet, la DDE, la DIREN, le Parquet.

COMMENT CONSTATER UNE INFRACTION INVISIBLE DEPUIS L'ESPACE PUBLIC

Si l'infraction est connue (dénonciation par un voisin, par exemple) mais non visible de la voie publique : il faut obtenir une autorisation manuscrite de visite de l'occupant sinon il y a "violation de domicile".

Le droit de visite est codifié à l'article L. 461-1 du Code de l'Urbanisme : il s'exerce lorsque les constructions sont en cours (ou achevées depuis moins de trois ans).

Lorsque l'agent voit l'accès au domicile refusé, il doit établir un PV motivé par l'obstacle au droit de visite et le transmettre au Procureur, qui pourra demander une enquête à la gendarmerie et solliciter des auditions.

Le flagrant délit n'existant pas en matière d'urbanisme, seule une commission rogatoire délivrée par le juge peut autoriser la gendarmerie ou la police à pénétrer dans un domicile.

A noter : le Procureur est le représentant du Ministère Public chargé de la poursuite en justice, ou le représentant du gouvernement auprès de certains tribunaux.

Le juge est un magistrat chargé de trancher les litiges opposant des parties, ou plaideurs, qui peuvent être des personnes physiques ou des collectivités revêtues par la loi de la personnalité juridique, dite "personnalité morale", dans le cadre d'une procédure dont la mise en œuvre constitue le procès.

LES MESURES CONSERVATOIRES

Arrêté interruptif des travaux

Lorsqu'une implantation illégale est constatée et signifiée au contrevenant, il est rare que le contrevenant arrête les travaux. Le maire peut alors prendre un arrêté interruptif des travaux. Le premier objectif est de faire cesser les travaux au plus vite. Ne pas interrompre suite à un arrêt interruptif des travaux constitue une infraction supplémentaire (il faut donc à nouveau dresser un procès-verbal, constatant l'infraction de non respect de l'arrêté interruptif de travaux), qui sera versée au dossier, et qui montre la motivation et l'implication de la commune à faire cesser les implantations illégales.

Mise sous scellés et saisie de matériaux

Lorsque les travaux se poursuivent malgré arrêté interruptif de travaux et procès-verbal, le "chantier" peut être mis sous scellés et les matériaux saisis.

L'inscription du jugement aux hypothèques

Les procédures étant longues, il arrive que le propriétaire cherche à vendre son bien sans s'acquitter des sanctions. Il est important de noter que celles-ci sont transmises avec le bien quand le jugement est inscrit aux hypothèques, l'éventuel acquéreur en sera informé par le notaire au moment de la transaction.

2

Fiche Outil

Transmettre le dossier à la justice aux fins de poursuite

CONSTAT

Dans la majorité des cas, la verbalisation ne suffit pas pour faire cesser l'infraction. Le dossier (procès verbal, photographies, extraits de documents d'urbanisme, lettre du maire) doit donc non seulement être transmis à la justice (Procureur de la République), mais il faut également prendre des mesures conservatoires (arrêté interruptif de travaux, mise sous scellés).

OBJECTIFS

Si la verbalisation reste un préalable, la commune doit poursuivre son action, afin d'obtenir des résultats (régularisation, résorption). La constance de sa position a également une valeur exemplaire et un pouvoir de dissuasion.

De plus, faire exécuter une condamnation obtenue parfois après plusieurs années de procédure, est un gage donné au Parquet et au Juge que la commune mène bien une action cohérente.

FICHE OUTILS

CONSÉQUENCES

Dès lors que le procès-verbal est transmis au Parquet, celui-ci examine la légalité des poursuites avant de lancer une procédure. Il vérifie :

- s'il existe un élément légal (texte législatif ou réglementaire prévoyant l'infraction) et matériel (réalité de l'infraction commise) ;
- qu'il n'y a pas prescription de l'action publique (trois ans pour les délits et un an concernant les contraventions).

Le Parquet examine l'opportunité d'engager des poursuites (d'où l'importance d'un dossier bien documenté et d'une sensibilisation du Procureur – lettre du maire accompagnant le dossier). Notons que s'il y a constitution de partie civile

par la commune, le Procureur **DOIT** poursuivre.

Lorsque le procureur décide de poursuivre, l'action publique est mise en mouvement : une audience a lieu et un jugement est alors prononcé.

Le prévenu sera relaxé ou condamné. Dans ce dernier cas, les peines sont prononcées sous la forme d'une amende et/ou de l'établissement de mesures de restitution (démolition des ouvrages incriminés, remise en état des lieux ou mise en conformité) avec la fixation d'un délai et d'une astreinte (somme fixée par le tribunal à payer par jour de retard lorsque le délai est expiré).



Voir CD Recueil des textes de lois :

Code de l'Urbanisme :
■ article L.480-I, dernier alinéa

Si le contrevenant n'exécute pas les sanctions (démolitions, remise en état), le maire a tous pouvoirs pour faire procéder aux travaux, aux frais du contrevenant.

SE CONSTITUER PARTIE CIVILE

La commune peut également exercer les droits reconnus à la partie civile, en ce qui concerne les faits commis sur son territoire et constituant une infraction au Code de l'Urbanisme (art. L. 480-I, dernier alinéa, du Code de l'Urbanisme).

Cette action civile a pour effet de mettre en mouvement l'action publique en privant le ministère public de l'opportunité des poursuites (In : Réponse du Ministère des Transports, de l'Équipement, du Tourisme et de la Mer publiée dans le JO Sénat du 05/10/2006 à la Question écrite n° 23472 de Mme Patricia Schillinger).

Se constituer partie civile permet à la commune de devenir partie à la procédure. Elle est ainsi régulièrement tenue au courant de l'état d'avancement du dossier. Elle peut le faire dès le dépôt du procès-verbal, en déposant plainte avec constitution de partie civile. Cette procédure, effectuée par le Maire, doit au préalable faire l'objet d'une délibération en conseil municipal qui autorise aussi la consignation d'une somme dont le montant sera fixé par le Tribunal.

LIMITES

La poursuite d'actions en justice est longue, et l'issue n'est pas toujours prévisible. Pour aboutir favorablement, il faut une continuité de l'action dans le temps, et une grande rigueur dans la constitution des dossiers (nécessité d'un

réfèrent juridique).

De plus, elle ne concerne que les implantations nouvelles : celles qui sont présents depuis plus de 3 ans (sauf s'il y a de nouvelles implantations ou des travaux) ne sont pas concernées.

INTERVENANTS

La Commune, le Préfet, le Parquet.

3

Fiche Outil

Le cas particulier des caravanes et mobil-homes

CONSTAT

Une partie des implantations illégales est constituée par des caravanes ou des mobil-homes. Ce type d'implantations peut aussi être l'amorce d'un processus de constructions illégales. Aussi, est-il important de connaître la législation spécifique qui encadre ces implantations et de la faire respecter tout aussi strictement que celle concernant les constructions.

OBJECTIFS

L'implantation des caravanes et des mobil-homes est encadrée par le Code de l'Urbanisme. La pérennisation de ces implantations est tout aussi dommageable pour l'environnement et le paysage que les

implantations en dur.

Il importe donc de pratiquer la même vigilance dans la surveillance de ce type d'implantation, pour verbaliser et engager des actions si nécessaire.

Cf. fiche Action N°1 "Exercer une surveillance sur le terrain".

Cf. fiche Outil N°1 "Verbaliser pour signifier l'illégalité".

CONSÉQUENCES

Dans le cadre de la surveillance de terrain, le stationnement des caravanes et des mobil-homes doit être pris en compte.

■ Les caravanes :

Le stationnement des caravanes, sauf s'il est interdit explicitement, est autorisé sans formalité, lorsqu'il est inférieur à trois mois.

Le stationnement de plus de trois mois (consécutif ou non) est soumis à déclaration préalable (article R. 421-23 du Code de l'Urbanisme).

Si l'autorisation est accordée, elle n'est valable que trois ans et doit être renouvelée (pas d'accord tacite pour le renouvellement).

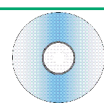
Interdiction de stationnement : Il existe des **interdictions**

générales s'appliquant au stationnement des caravanes (article R. 111-42 du Code de l'Urbanisme), qui concernent :

- les sites classés ou inscrits ;
- le pourtour d'un monument historique classé, inscrit ;
- les zones de protection du patrimoine architectural et urbain et paysager (ZPPAUP), ainsi que dans les zones de protection établies ;
- le rayon de 200 mètres des points d'eau captées pour la consommation.

Des interdictions locales peuvent également s'opposer au stationnement des caravanes (article R. 111-43 du Code de l'Urbanisme).

- des secteurs particuliers définis par le plan local d'urbanisme



Voir CD Recueil des textes de lois :

Code de l'Urbanisme :

- article R. 421-23
- article R. 111-42
- article R. 111-43
- article R. 111-44

(espace agricole, forestier, espace naturel ou paysager de qualité) ;

- des secteurs déterminés, par arrêté municipal pour des raisons de sécurité, de salubrité ou de tranquillité publique (pouvoir de police administrative du maire + avis de la commission départementale d'action touristique, en cas d'arrêtés municipaux d'interdiction de stationnement).

Selon les termes de l'article

R. 111-44 du Code de l'Urbanisme, il importe que ces interdictions soient portées à la connaissance du public (affichage en mairie, panneaux signalétiques).

■ **Les mobil-homes :**

Les mobil-homes n'ont le droit de s'implanter que dans les parcs résidentiels de loisirs. Ils sont sinon considérés comme des constructions, et donc assujettis au permis de construire.

LIMITES

Il est généralement difficile d'interdire le stationnement des caravanes sur l'ensemble du territoire (sauf si le territoire

est intégralement compris dans des périmètres de protection), et en tout état de cause, cette interdiction doit être motivée.

INTERVENANTS

La Commune,
La Commission départementale d'action touristique,
La DIREN pour la protection des sites et des paysages
(chargés de mission assermentés pouvant dresser procès verbal).

4

Fiche Outil

L'autorisation d'édifier des clôtures

CONSTAT

La pose de clôtures est souvent la première étape qui conduit à des implantations illégales. De plus, dans les corridors écologiques, les clôtures peuvent entraver le passage de la faune et mettre en péril la fonctionnalité des corridors.

La commune peut soumettre l'édification des clôtures à autorisation préalable (article R. 421-12 du Code de l'Urbanisme).

OBJECTIFS

Dans la perspective de recenser très en amont les infractions (afin de verbaliser) et de protéger les corridors écologiques identifiés dans la charte du Parc, l'édification des clôtures (sauf pour usage agricole ou forestier : cf. encadré) doit être

soumise à déclaration préalable. Lors de la surveillance exercée sur le terrain, si une clôture est constatée alors qu'elle n'a pas fait l'objet d'une demande d'autorisation, l'infraction doit être constatée et verbalisée.

Cf. fiche Action N°1 "Exercer une surveillance sur le terrain".

Cf. fiche Outil N°1 "Verbaliser pour signifier l'illégalité".

CLÔTURES AGRICOLES ET FORESTIÈRES :

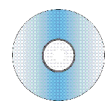
La notion de "clôture agricole ou forestière" ne fait l'objet d'aucune définition précise d'un point de vue législatif ou réglementaire.

Toutefois, nous entendons par clôture agricole ou forestière, des dispositifs visant à enclore des terrains supportant effectivement une activité agricole ou forestière ; ce qui exclut les usages de loisirs, résidentiel, de dépôts non liés à ces deux activités, etc.

Rappelons qu'une haie non doublée d'un dispositif physique, ne constitue pas une clôture.

Dans le contexte du PNR Oise - Pays de France, où il n'existe pas de traditions d'enclos par des murets de pierres, torchis, bauges ou grilles (à l'exception d'enceintes de parcs associés à des grandes propriétés bâties), l'usage conduit à considérer comme agricole une clôture fixe ou mobile constituée d'éléments "amovibles" : au plus, poteaux bois + 3 rangs de fils tendus.

La clôture électrique reste dans tous les cas soumise à déclaration préalable. L'installation même légère d'un dispositif de clôture requiert une autorisation préalable en site classé, en secteur sauvegardé et chaque fois qu'une délibération motivée du conseil municipal l'exige. Enfin, par analogie avec le "droit de passage" en usage sur les propriétés closes riveraines de cours d'eau fréquentés par les pêcheurs, ou observé dans le cadre d'associations de chasse, il est possible d'envisager que l'autorisation de clore en zone agricole ou naturelle, notamment sur les sites sensibles que constituent les couloirs écologiques, soit strictement subordonnée à la mise en œuvre de dispositifs franchissables par les animaux (à défaut de pouvoir les interdire purement et simplement).



Voir CD Recueil des textes de lois :

■ Article R. 421-12 du Code de l'Urbanisme

CONSÉQUENCES

La commune doit instaurer le régime d'autorisation préalable, pour les clôtures dans son document d'urbanisme (article 2 du règlement des zones du Plan Local d'Urbanisme, article 1 du plan d'occupation des sols). Elle peut ensuite imposer des prescriptions (article 11).

Le régime d'autorisation préalable pour les clôtures est systématique pour les sites classés, inscrits et dans les périmètres de protection des monuments historiques.

Lorsque la clôture se fait sans autorisation préalable alors que celle-ci est requise, la commune doit dresser un procès-verbal, car il y a infraction.

Si la déclaration préalable est déposée, elle peut être refusée sous condition d'être motivée (par rapport aux règles édictées dans le document d'urbanisme). Cette interdiction concerne la déclaration en cours, mais ne porte pas sur des déclarations ultérieures (respectant éventuellement les prescriptions du document d'urbanisme).

LIMITES

Le code civil autorise tout propriétaire à clôturer sa propriété. Il est donc possible d'imposer des dispositions spé-

cifiques en matière de hauteur, couleur, matériaux aux clôtures. Il n'est cependant pas possible de refuser le principe de clôture.

INTERVENANTS

Commune (délibération du conseil municipal instaurant la déclaration préalable pour les clôtures sur le territoire communal ; règlement du POS / PLU).

PNR : assistance et conseil aux caractéristiques de clôture à mettre en œuvre (cas particulier des couloirs écologiques),

DDE : instruction des demandes.

ABF et inspecteur des sites : instruction en site classé et périmètres Monuments Historiques.

5

Fiche Outil

La prise en compte du phénomène dans les documents d'urbanisme

CONSTAT

Le fondement d'une stratégie, qu'elle soit de régularisation, de prévention ou de résorption, commence par un traitement juridique de la question. Or, ce traitement juridique s'appuie en premier lieu sur le document d'urbanisme communal et intercommunal (identification des corridors écologiques dans les SCOT, prévention / résorption de la cabanisation dans les PLU). Aussi, importe-t-il qu'il prenne en compte le phénomène et qu'il manifeste l'objectif d'interdire le développement des implantations en zone naturelle ou agricole (ou selon les cas, de résorber des implantations ou encore de procéder à leur régularisation).

OBJECTIFS

Le plan local d'urbanisme constitue un outil efficace de protection des espaces naturels car il peut interdire les constructions dans certains secteurs de la commune et donner ainsi un cadre à la verbalisation. Il s'agit pour les communes de disposer d'un document d'urbanisme qui indique clairement les secteurs de qualité environnementale, paysagère ou agronomique et qui conduit à y interdire la construction des bâtiments à usage de loisirs ou d'habitat. Remarquons qu'une carte communale ne produit pas les

mêmes effets : elle délimite bien les zones où les constructions sont autorisées et celles où les constructions ne sont pas admises à l'exception (...) des constructions et installations nécessaires à l'exploitation agricole ou forestière et à la mise en valeur des ressources naturelles (loi relative à la Solidarité et au Renouvellement Urbains du 13 décembre 2000). Nous avons vu que l'intervention des SAFER était différente selon que le territoire est couvert par un POS/PLU ou non.

CONSÉQUENCES

Au moment de l'élaboration (ou de la révision) du document d'urbanisme, la commune doit identifier avec soin tous les secteurs méritant une protection intangible et par conséquent les secteurs faisant l'objet d'implantations illégales.

Elle affiche par conséquent sa

stratégie, sa politique tant en termes de prévention, de résorption, de régularisation le cas échéant.

Elle doit faire apparaître ces secteurs aussi bien dans son PADD (Projet d'aménagement et de développement durable) que dans son plan de zonage. Elle justifie le classement en

Cf. fiche Action N°9
"Préempter avec la SAFER
pour la protection
des paysages".



FICHE OUTILS

zone N (naturelle) ou en zone A (agricole) par les qualités et/ou les risques existants. Elle peut ainsi motiver les interdictions d'y construire ou limiter les constructions à des usages bien précis.

Dans le règlement de ces zones, elle doit lister avec précision les interdictions de construire (article 1) et les constructions autorisées sous conditions (article 2). C'est aussi dans le règlement, qu'elle peut assujettir les clôtures à autorisation préalable. Il est recommandé de ne pas autoriser les extensions mesurées qui peuvent conduire à poursuivre le mitage (la réforme des autorisations d'urbanisme ne permet pas de fonder le refus d'une autorisation d'urbanisme au motif de l'illégalité d'une construction préexistante) voire interdire la reconstruction à l'identique en cas de sinistre.

Un règlement de PLU comprend 14 articles ; même si certains sont facultatifs, il importe de les réglementer afin de limiter au mieux les droits à construire. Par ailleurs, l'article 11 (aspect extérieur) doit être écrit avec attention : il permet d'encadrer l'édification des clôtures.

L'élaboration du PLU est aussi un moment clé pour informer la population et les partenaires de la politique d'aménagement du territoire de la commune. L'instauration d'un droit de préemption urbain qui concerne les zones déjà urbanisées ou à urbaniser (U et AU) par délibération du conseil municipal permet une connaissance et un suivi des transactions par le biais de déclaration d'intention d'aliéner dont elle devient alors obligatoirement destinataire.

LIMITES

Le document d'urbanisme est le document cadre qui gère l'aménagement de la commune, les droits à construire et les interdictions. Toutefois, il ne peut à lui seul, résorber les implantations illégales. Il permet de donner un fondement juridique en cas d'implantation illégale et de justifier les poursuites de la commune.

Les documents d'urbanisme intercommunaux (Schéma de Cohérence Territoriale) peuvent utilement intégrer au

travers de la prise en compte des enjeux en matière environnementale et des secteurs sensibles repérés (milieux fragiles, corridors...), les espaces cabanisés à résorber en les inscrivant dans une stratégie de territoire étendu (à un bassin de vie, à une agglomération...) qui donne plus de pertinence aux actions de relogement, de transfert envisagé le cas échéant.

INTERVENANTS

La Commune, maître d'ouvrage du PLU (la communauté de communes en cas de SCOT),

Le PNR, les services de l'Etat, la Chambre d'agriculture, le Conseil Général... en temps que personnes publiques associées à l'élaboration des documents d'urbanisme.