

3. Les modalités pratiques de constatation des infractions

En vertu de l'article 429 du Code de procédure pénale, « *tout procès-verbal ou rapport n'a de valeur probante que s'il est régulier en la forme, si son auteur a agi dans l'exercice de ses fonctions et a rapporté sur une matière de sa compétence ce qu'il a vu, entendu ou constaté personnellement* ».

- Un acte « *régulier en la forme* »

Le procès-verbal constatant une infraction est un acte de procédure. Il est à ce titre soumis à diverses formalités, dont certaines sont substantielles et peuvent entraîner la nullité de l'acte.

Le procès-verbal doit tout d'abord mentionner la qualité et l'identité de l'agent verbalisateur, l'heure la date et le lieu du constat et le nombre de pages composant l'acte.

En outre, le procès-verbal doit impérativement être signé par l'agent verbalisateur ayant constaté les faits. Si les constatations ont été réalisées par plusieurs agents, la signature de l'un d'entre eux est suffisante.

La signature fait partie des formalités substantielles, dont la méconnaissance entraîne la nullité de l'acte.

- Un acte accompli « *dans l'exercice de ses fonctions* », « *sur une matière de sa compétence* »

Les agents de la DDE et les agents des communes peuvent dresser procès-verbal à condition d'être

assermentés et commissionnés à cet effet.

Le commissionnement et l'assermentation sont des formalités substantielles.

Cela implique qu'un procès-verbal dressé par un agent qui n'avait pas été habilité, et qui n'était donc pas compétent, est entaché d'une irrégularité manifeste, rendant l'acte inopérant.

Dans une décision ancienne, la chambre criminelle de la Cour de cassation avait précisé que les procès-verbaux dressés par des agents assermentés pour des infractions autres que celles qu'ils ont pour mission spéciale de constater « *sont nuls et ne peuvent valoir que comme renseignements administratifs non interruptifs de la prescription* » (Cass crim, 26 juillet 1965, Gatteau).

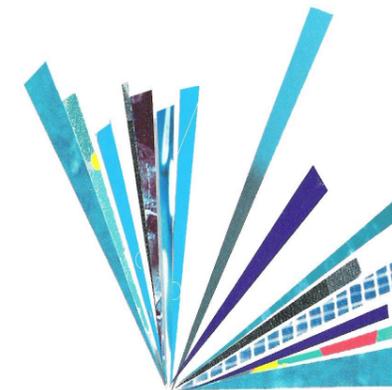
Les agents, lorsqu'ils constatent une infraction, doivent être porteurs de leur commission.

- Un acte rapportant ce que l'agent a « *vu, entendu ou constaté personnellement* »

Il est essentiel que le procès-verbal soit rédigé par l'agent qui a pris part personnellement à la constatation matérielle des faits.

Même si l'agent peut consulter la cellule contentieux et contrôle de légalité en cas de besoin, il est impératif que l'acte soit rédigé par l'agent verbalisateur lui-même.

La cellule transmet le procès-verbal, sans apporter une quelconque modification sur les constatations, au Parquet, accompagné d'un rapport complétant l'acte. Mais il arrive parfois que le service propose de compléter le procès-verbal ou d'en revoir la rédaction, notamment en vue de clarifier les faits.



Les Feuillettes de l'Oise

Un thème d'actualité en quatre pages

n°131 – Octobre 2007

Etablir un procès-verbal en urbanisme

L'indispensable participation des fonctionnaires à la chaîne pénale

1. Le constat des infractions : le maillon essentiel de la chaîne pénale

Le contentieux pénal de l'urbanisme peut être comparé à une chaîne, faisant intervenir de nombreux acteurs et dont le point de départ est la commission d'une infraction.

◆ Le procès-verbal, un acte essentiel de la procédure

La constatation des infractions, qui s'opère au moyen du procès-verbal, est la première étape de la procédure.

Le procès-verbal est un acte de procédure qui conditionne l'action du Parquet et donc la totalité de la procédure. Le Ministère public ne peut pas mettre en mouvement l'action publique si les faits ne sont pas constatés par procès-verbal.

Selon l'article L.480-1 alinéa 4 du code de l'urbanisme, « *Copie du procès-verbal constatant une infraction est transmise sans délai au ministère public* ». Cette transmission doit avoir lieu dès l'établissement du procès-verbal. Une transmission trop tardive sera susceptible d'engager la responsabilité de l'Etat.

Concrètement, l'agent qui a rédigé le procès-verbal doit le transmettre à la cellule contentieux et contrôle de légalité de la DDE, qui l'adressera elle-même au Parquet, accompagné de ses observations. Il faut noter que le procès-verbal est un acte de procédure et qu'à ce titre, il n'est pas communicable.

Par ailleurs, le procès-verbal produit une conséquence fondamentale sur la procédure, puisqu'il a pour effet d'interrompre la prescription de l'action publique. En effet, selon le code de procédure pénale, la prescription de l'action publique peut être interrompue par tout acte de poursuite ou d'instruction. La jurisprudence a précisé qu'il s'agissait de « *tous les actes qui ont pour objet de constater les infractions, d'en découvrir ou d'en convaincre les auteurs* » (Cass crim, 8 décembre 1981).

Le délai de prescription est de 1 an pour les contraventions et de 3 ans pour les délits. Concrètement, un nouveau délai, de 1 an ou 3 ans, selon le cas, va commencer à courir.

Directeur de la publication :
Alain DE MEYERE
Réalisation – impression :
DDE de l'Oise
Bld Amyot d'Inville
BP 317 - 60021 Beauvais Cx
ml : dde-oise @equipement.gouv.fr



Réalisation

Service de l'Aménagement, de l'Urbanisme et
de l'Environnement
France POULAIN
Cellule contentieux et contrôle de légalité
Marie-Laure SOHIER (03 44 06 50 86)
ml : Marie-Laure.Sohier@equipement.gouv.fr

Par exemple, en ce qui concerne le délit de défaut de permis de construire, la prescription de l'action publique court à compter de la date d'achèvement des travaux, c'est-à-dire à partir de la date à laquelle la construction peut être affectée à l'usage auquel elle est destinée.

L'infraction sera donc prescrite 3 ans après cette date.

Si un procès-verbal de constat est dressé avant l'expiration de ce délai de trois ans, un nouveau délai de 3 ans va commencer à courir.

Illustration :

Une personne procède à la construction d'une maison d'habitation sans demander un permis de construire. Les travaux sont achevés le 1^{er} octobre 2004. La prescription est donc acquise le 2 octobre 2007. A partir de cette date, les poursuites ne sont plus envisageables.

Mais suite à dénonciation, un procès-verbal de constat est dressé le 1^{er} septembre 2007 par un agent de la DDE. Un nouveau délai commence donc à courir.

L'infraction ne sera prescrite que le 1^{er} septembre 2010. Des poursuites seront possibles pendant ce laps de temps.

En revanche, si l'infraction est déjà prescrite lorsque le procès-verbal est dressé, la construction doit être considérée comme régulièrement implantée. L'acte ne fait pas courir un nouveau délai de prescription. L'infraction est définitivement prescrite et ne pourra pas être poursuivie.

C'est pourquoi il est important de constater rapidement les infractions.

◆ La nécessité de constater rapidement les infractions

Dès que les agents verbalisateurs ont eu connaissance des faits (sur dénonciation le plus souvent), il est très important que la constatation des infractions intervienne rapidement.

- Le procès-verbal peut favoriser la régularisation

La rapidité d'action dans la constatation des infractions apparaît comme un gage d'efficacité.

En effet, l'intervention rapide de l'administration puis de l'autorité judiciaire permet d'obtenir plus aisément une régularisation.

Il faut bien voir que l'objectif principal du contentieux pénal de l'urbanisme est bien la régularisation, et pas uniquement la répression.

Le fait de dresser procès-verbal n'emporte pas nécessairement des conséquences pénales pour les contrevenants. Il peut y avoir des constats en l'absence d'infraction.

Après avoir constaté l'infraction, l'administration peut proposer au contrevenant de régulariser sa situation, et l'inviter à déposer une déclaration préalable, un permis modificatif ou à remettre les lieux

en état.

La tentative de régularisation doit intervenir le plus en amont possible, tant qu'elle est encore envisageable. Une fois la construction totalement achevée et si elle n'est pas régularisable, la démolition devra être envisagée.

Le fait de se rendre sur place pour constater l'infraction et dresser PV a un effet dissuasif et peut inciter les personnes à régulariser, ou au moins à ne pas poursuivre les travaux objets du constat.

Il est à ce titre indispensable de dresser procès-verbal, et ce même lorsque l'administration entend obtenir la régularisation de la part du contrevenant.

En effet, la volonté de régulariser ne doit pas faire obstacle à l'action judiciaire.

- Le procès-verbal, condition préalable de l'arrêté interruptif de travaux

L'établissement d'un procès-verbal est la condition essentielle à la prise éventuelle d'un arrêté interruptif de travaux par l'autorité administrative.

En effet, le procès-verbal n'est pas toujours suffisant pour inciter le contrevenant à faire cesser l'infraction.

L'arrêté interruptif de travaux n'est pas une sanction mais une mesure conservatoire permettant de sauvegarder l'intérêt général, dans l'attente d'une décision sur le fond du litige.

L'interruption des travaux relève de la compétence du maire agissant au nom de l'Etat. S'il n'intervient pas, le préfet peut se substituer à lui, après mise en demeure restée sans résultat, comme le prévoit l'article L 480-2 alinéa 9 du code de l'urbanisme.

Dans certains cas définis par la loi, le maire, ou en cas de carence de celui-ci le préfet, ont l'obligation d'ordonner l'interruption des travaux. Ils ont alors compétence liée. C'est par exemple le cas lorsque des travaux ont été réalisés sans permis de construire et ce, même s'ils sont conformes au POS.

Mais encore faut-il que les faits aient été constatés préalablement par procès-verbal. En effet, un arrêté interruptif des travaux ne peut être pris que sur la base d'un procès-verbal constatant les faits.

- Les effets fiscaux du procès-verbal

Le procès-verbal permet la liquidation des taxes d'urbanisme (TDENS, TDCAUE ou de la taxe locale d'équipement quand elle existe) et des amendes fiscales. La liquidation et le recouvrement de ces taxes et amendes peut intervenir dans un délai de 10 ans à compter du fait générateur, soit l'achèvement des travaux et ce, même si l'action publique est éteinte.

Le procès-verbal dressé produira des effets fiscaux, pendant 10 ans à partir de l'achèvement des travaux alors que l'action publique est déjà éteinte.

Il faut dresser procès-verbal dès que l'infraction est détectée et ce, même si un doute existe sur l'éventuelle prescription des faits.

De plus, même si la procédure n'aboutit pas à une condamnation pénale, il est normal et juste que les contrevenants payent les taxes qu'ils doivent à la société.

C'est le principe d'égalité des citoyens devant l'impôt et, plus généralement, celui d'égalité devant la loi qui sont en jeu.

2. Le constat des infractions : une obligation et un devoir pour les fonctionnaires

La constatation des infractions constitue une véritable obligation pour les fonctionnaires. Elle est consacrée par les textes. Les fonctionnaires de la DDE et des communes doivent se soumettre à cette obligation.

En outre, la constatation des infractions constitue un devoir professionnel pour les fonctionnaires, auquel ils ne peuvent pas se dérober.

Il est important de développer une « culture de la verbalisation » chez les agents et surtout prendre conscience que l'application des règles qui encadrent notre société au quotidien mérite d'être réalisée.

◆ Qui peut constater les infractions ?

Selon l'article L 480-1 du code de l'urbanisme, les infractions commises en matière d'urbanisme « *sont constatées par tous 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* ».

Il faut noter que les maires et leurs adjoints font partie de la catégorie des officiers de police judiciaire (OPJ).

Les agents de la DDE et les agents des communes peuvent dresser procès-verbal à condition d'être assermentés, c'est-à-dire qu'ils doivent avoir prêté serment devant le Tribunal d'instance du ressort de leur domicile. Ils doivent, de plus, avoir été commissionnés, c'est-à-dire habilités par leur supérieur hiérarchique, à savoir le Maire pour les agents communaux et le Ministre chargé de l'urbanisme pour les agents de l'Etat.

Au sein de la DDE, les agents des SAT sont les plus à même d'aller sur le terrain en vue de constater les infractions. En effet, leur proximité avec le terrain en font les partenaires privilégiés de l'institution judiciaire dans la constatation des infractions.

Cependant, encore trop peu d'agents acceptent d'être assermentés.

Au niveau communal, on constate également une certaine réticence à dresser procès-verbal et à prendre part ainsi à une procédure judiciaire.

Il faut noter que les actes pris dans le cadre des dispositions pénales de l'urbanisme sont toujours effectués pour le compte de l'Etat. Le droit pénal de

l'urbanisme est en effet une mission toujours étatique.

De fait, il est possible de faire un constat, celui de la réticence des agents, de la DDE comme des communes, à s'intégrer dans la chaîne pénale.

◆ Une obligation prévue par les textes

Les fonctionnaires ont l'obligation de dresser PV. Ils ne peuvent pas se soustraire à cette obligation, qui est prévue expressément par le Code de procédure pénale, dans son article 40 alinéa 2, en vertu duquel « *toute autorité constituée, tout officier public ou fonctionnaire qui, dans l'exercice de ses fonctions, acquiert la connaissance d'un crime ou d'un délit est tenu d'en donner avis sans délai au procureur de la République et de transmettre à ce magistrat tous les renseignements, procès-verbaux et actes qui y sont relatifs* ».

Il revient ensuite au Procureur de la République, comme l'explique le 1^{er} alinéa de ce texte, d'apprécier la suite à donner aux plaintes et aux dénonciations qu'il reçoit, en vertu du principe de l'opportunité des poursuites.

Ce n'est donc pas parce qu'un procès-verbal fait l'objet d'une transmission au Parquet que l'affaire passera nécessairement en jugement.

En effet, le Procureur peut décider d'engager des poursuites, de classer sans suite ou de mettre en oeuvre une procédure alternative aux poursuites, consistant par exemple en la mise en place d'une médiation pénale ou de mesures de médiation.

Mais quelles que soient les suites réservées à la procédure, il faut prendre conscience que les fonctionnaires sont dans l'obligation de constater les infractions et donc d'en dresser PV car ils n'ont aucune liberté d'appréciation au stade de la constatation des infractions.

Les agents verbalisateurs n'ont pas à opérer une sélection a priori des faits devant ou non être constatés. Ils doivent constater toutes les infractions dont ils ont connaissance, quelle que soit leur gravité.

Néanmoins, il est certain que des priorités doivent être établies dans la constatation des infractions. Il est important pour les agents de montrer une plus grande vigilance dans certains secteurs sensibles, tels que les zones naturelles, les zones inondables,...

Une jurisprudence constante admet la responsabilité de l'Etat en cas de retard ou de carence dans la constatation des infractions. Le fait de ne pas dresser procès-verbal ou de le faire dans un délai excessivement long constitue une faute susceptible d'engager la responsabilité de l'Etat (CE 21 octobre 1983, M. et Mme GUEDEU).

Il n'est pas possible d'aller constater toutes les infractions. Mais pour qu'un maximum d'infractions soient prises en compte, il est indispensable qu'un nombre plus important d'agents accepte d'être assermentés.