

LES ASTREINTES PENALES EN MATIERE D'URBANISME

Nous envisageons dans cette fiche les astreintes susceptibles d'être prononcées et liquidées en droit de l'urbanisme, étant donné le nombre de cas pratiques que nous connaissons.

Cependant, notons que ce type d'astreintes trouve également à s'appliquer en droit de l'environnement (C. envir., art.216-9, 514-9, 514-10 et 571-25) et en droit de la consommation (C. conso., art.141-1).

PRINCIPES GENERAUX

L'astreinte accompagne une condamnation résultant d'une infraction aux règles relatives au permis de construire ou au document d'urbanisme. Le plus souvent, il s'agit pour le juge, outre de prononcer une amende à l'encontre du délinquant, de le convaincre effectivement et volontairement d'**exécuter une obligation de faire** (remise en état d'un terrain par ex. ou arrêt de travaux illicites). Le prononcé et la liquidation de cette astreinte sont régis par les articles 480-7 et suivants du code de l'urbanisme (CU).

L'hypothèse la plus commune est celle dans laquelle une personne (physique ou morale) a exécuté des travaux au mépris des règles d'urbanisme. D'assez lourdes peines d'amende, voire d'emprisonnement en cas de récidive, peuvent être prononcées (CU, art.480-4).

Le tribunal statue :

- soit sur la mise en conformité des lieux ou des ouvrages avec la réglementation
- soit sur la démolition des ouvrages ou la réaffectation du sol en vue du rétablissement des lieux dans leur état antérieur (CU, art.480-5)

Les décisions rendues « *constituent des mesures à caractère réel destinées à faire cesser une situation illicite, et non des sanctions pénales* ». Elles fixent un délai pour l'exécution de cette mesure (CU, art.480-7, al.1).

Dans un souci d'efficacité, le juge *peut* assortir (le caractère est facultatif) sa décision d'une astreinte de 500 € au plus par jour de retard. C'est une mesure destinée à contraindre à exécution le débiteur. Elle est **prononcée par une juridiction pénale** (et non par une juridiction civile comme un juge des référés).

C'EST UNE MESURE COMMUNICATOIRE ORDONNÉE PAR LE JUGE CORRECTIONNEL

Il s'agit d'une mesure comminatoire, c'est à dire un procédé de contrainte, destinée à inciter le bénéficiaire des travaux à exécuter la décision juridictionnelle. Elle ne saurait dès lors être regardée ni comme une réparation civile, ni comme une peine, ni encore comme ayant pour objet de réparer le préjudice subi par la commune. Elle n'est donc pas soumise à la prescription de la peine (prescription civile de dix ans), et **son recouvrement est possible pendant trente ans** en application de l'article 2262 du code civil. L'article 480-6 du CU exclut par ailleurs du bénéfice de l'amnistie les mesures de restitution, donc l'astreinte.

Elle diffère par ailleurs de *l'astreinte civile*, contrairement à celle-ci qui peut être prononcée à titre provisoire, en ce qu'elle peut faire l'objet d'une suppression ou d'une modération lors de sa liquidation par le tribunal (art.480-7). Elle est par ailleurs, en vertu de l'article 480-8, **liquidée par le maire** (ou par l'État), à la différence de *l'astreinte civile* qui est liquidée par le tribunal.

FIXATION DU MONTANT DE L'ASTREINTE

Cela relève du **pouvoir discrétionnaire des juges** du fond. Toutefois, ces derniers ne peuvent dépasser le montant légal déterminé par l'article L. 480-7 du CU (500 euros par jour de retard au délai d'exécution fixé).

Son usage reste d'appréciation délicate : trop faible, l'astreinte n'a que peu d'effet dissuasif ; élevée, elle constitue un moyen de pression efficace mais impose un recouvrement rapide sous peine de devenir insupportable pour le bénéficiaire des travaux

LES ASTREINTES PENALES EN MATIERE D'URBANISME

A PARTIR DE QUAND COURT L'ASTREINTE ?

L'astreinte commence à courir à l'expiration du délai imparti au condamné pour exécuter la décision de démolition ou de remise en état prononcée. A défaut d'indication de délai, l'astreinte court lorsque la décision juridictionnelle est définitive. Elle est due jusqu'au jour où l'intégralité des mesures de restitution ont été effectuées (ou jusqu'au jour de la délivrance d'un permis de régularisation).

Notons que **seul le bénéficiaire** des travaux ou de l'utilisation irrégulière du sol au moment des faits **peut être condamné à l'exécution** des mesures de restitution, et par suite, au paiement d'une astreinte (même s'il a perdu ensuite cette qualité, par exemple en raison de la vente ultérieure du bien). **Tout nouvel acquéreur pourra être tenu d'exécuter personnellement les obligations imposées par la décision de condamnation seulement s'il a participé à la commission des faits et a été mis en cause dans l'instance.** A défaut, il ne pourra être tenu d'exécuter personnellement les obligations imposées par la décision de condamnation. L'astreinte va ainsi continuer à courir pour le vendeur, bénéficiaire initial des travaux irréguliers, même s'il n'est plus le propriétaire.

LES MODIFICATIONS POUVANT ÊTRE APPORTÉES À L'ASTREINTE APRÈS SON PRONONCÉ

> Cas du relèvement de l'astreinte

Si l'exécution de la mesure de restitution n'est pas intervenue dans l'année de l'expiration du délai fixé par la décision de condamnation, **l'article L. 480-7, al. 3 du CU autorise le tribunal** qui a prononcé la décision **à relever à une ou plusieurs reprises le montant** de l'astreinte. Il peut alors dépasser le montant maximal de 500 euros par jour de retard.

> Cas des remises gracieuses

Les remises gracieuses ne peuvent être **accordées au redevable que par les comptables chargés du recouvrement**, *après avis* de l'autorité qui procède à la liquidation de l'astreinte. Lorsque la liquidation est effectuée par le maire, la commune n'a aucune possibilité d'accorder au redevable une telle remise. Lorsque la liquidation est faite au profit de l'État, le préfet, ordonnateur, n'a pas plus compétence pour accorder une remise gracieuse de l'astreinte.

En revanche, lorsque la créance est établie et recouvrée au profit de l'État, une telle remise peut être consentie (article 91 du décret no 62-1587 du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique, et des articles 10 et 11 du décret no 92-1369 du 29 décembre 1992) par le trésorier-payeur général si le montant n'excède pas 76 000 euros, par le ministre du budget pour des remises gracieuses dont le montant est compris entre 76 000 euros et 110 000 euros (entre cette somme et 150 000 euros, avis obligatoire du comité contentieux).

> Cas du reversement ou de dispense de l'astreinte (art.480-7, al. 4)

Il est possible de saisir le juge pénal qui a prononcé la condamnation initiale, dont émane la condamnation (avec astreinte), afin de solliciter le reversement et même de dispenser du paiement d'une partie des astreintes au bénéfice de la personne à qui l'injonction a été adressée « *pour tenir compte de son comportement* » et « *des difficultés qu'elle a rencontrées pour l'exécuter* ». Cela peut tenir de difficultés financières graves, de la vente du bien concerné ou du délai d'obtention d'une autorisation de régularisation...

Pratiquement, il conviendra de demander le reversement ou la dispense partielle **par requête au service de l'exécution des peines** qui transmettra alors la demande au juge pénal. Ce dernier transmettra à son tour la demande au service des impôts en charge du recouvrement qui émettra un avis sur la demande.

LIQUIDATION ET RECOUVREMENT DE L'ASTREINTE

Selon l'article 480-8 du CU, « *les astreintes sont liquidées au moins une fois chaque année et re-*



LES ASTREINTES PENALES EN MATIERE D'URBANISME

couvrees par l'Etat, pour le compte de la ou des communes aux caisses desquelles sont reversées les sommes perçues, après prélèvement de 4 % de celles-ci pour frais d'assiette et de recouvrement ».

> Le contentieux du recouvrement

Le redevable à qui a été adressé un titre exécutoire émis par l'autorité administrative peut contester ce titre de deux manières :

- Il peut tout d'abord faire une « opposition à poursuites » afin de contester la validité en la forme du titre exécutoire. Le contentieux de cette validité relève, aux termes de l'article 311-12-1 du code de l'organisation judiciaire, du juge de l'exécution institué par la loi no 91-650 du 9 juillet 1991 portant réforme des procédures civiles d'exécution. Il relève du comptable chargé du recouvrement de défendre ce contentieux.
- Il peut ensuite former une *opposition à exécution* du titre en contestant alors l'existence du titre exécutoire qui lui a été notifié, son montant ou son exigibilité. Il appartient à la juridiction répressive de se prononcer puisque la créance d'astreinte résulte de la décision de condamnation.

> Exécution provisoire et recouvrement

Depuis la loi ALUR du 24 mars 2014, le juge pénal peut ordonner l'exécution provisoire des mesures de restitution qu'il prononce. S'agissant de l'astreinte, en cas d'exécution provisoire décidée par le juge, l'autorité administrative peut ainsi immédiatement recouvrer l'astreinte prononcée, sans attendre l'expiration du jugement d'appel. La loi précise qu'elle peut même y procéder «*au moins une fois chaque année* ». La liquidation fréquente de l'astreinte est de nature à être incitative. L'exécution provisoire est une arme supplémentaire mise à disposition de l'autorité administrative. Un recouvrement fréquent présente l'intérêt de mettre fin à la pratique consistant à liquider l'astreinte de nombreuses années après son prononcé alors que le montant réclamé est devenu considérable.