

RAPPORTS

Conseil général  
de l'Environnement  
et du Développement  
durable

n° - 008814-01

Décembre 2013

## La mise en œuvre des polices de l'urbanisme et de la construction



**CONSEIL GÉNÉRAL**  
**DE L'ENVIRONNEMENT ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE**

**Rapport n° : 008814-01**

**La mise en œuvre des polices de l'urbanisme  
et de la construction**

établi par

**Jean-Louis HÉLARY**

Ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts  
coordonnateur

**Georges DEBIESSE**

Ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts

**Décembre 2013**



## Fiche qualité

La mission du CGEDD qui a donné lieu à la rédaction du présent rapport a été conduite conformément au dispositif qualité du Conseil<sup>(1)</sup>.

Rapport CGEDD n° 008814-01

Date du rapport : Décembre 2013

Titre : La mise en œuvre des polices de l'urbanisme et de la construction

Sous-titre du rapport :

Commanditaire(s) : CGEDD

Date de la commande : 15 février 2013

Auteurs du rapport (CGEDD) : Georges Debiesse, Jean-Louis Hélyary.

Coordonnateur : Jean-Louis Hélyary

Superviseur : Alain Lecomte

Relecteur : François MARIE

Nombre de pages du rapport (sans les annexes) : 32

(1) Guide méthodologique s'appliquant aux missions confiées au CGEDD

[http://webissimo.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/007204-02\\_guide\\_methodologique\\_cgedd\\_2012\\_05\\_04\\_cle2e6cae.pdf](http://webissimo.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/007204-02_guide_methodologique_cgedd_2012_05_04_cle2e6cae.pdf)

Les rapporteurs attestent que l'impartialité d'aucun d'entre eux n'a été mise en cause par des intérêts particuliers ou par des éléments de ses activités passées ou présentes.

# Sommaire

<b>Résumé.....</b>	<b><a href="#">3</a></b>
<b>Introduction.....</b>	<b><a href="#">6</a></b>
<b>1. Rappel de la commande et du contexte.....</b>	<b><a href="#">8</a></b>
1.1. Rappel de la commande.....	<a href="#">8</a>
1.2. Pourquoi faire des contrôles ?.....	<a href="#">9</a>
1.3. Contexte législatif et réglementaire.....	<a href="#">11</a>
1.4. Modes opératoires.....	<a href="#">13</a>
1.4.1. <i>Urbanisme</i> .....	<a href="#">14</a>
1.4.2. <i>Construction</i> .....	<a href="#">15</a>
1.5. Résultats obtenus.....	<a href="#">16</a>
1.6. Aperçu des pratiques en Europe.....	<a href="#">17</a>
<b>2. Problématiques de l'exercice des contrôles et du pouvoir de police.....</b>	<b><a href="#">19</a></b>
2.1. Effectivités des contrôles.....	<a href="#">19</a>
2.2. Domaines prioritaires de contrôle et articulation avec le contrôle de légalité.....	<a href="#">20</a>
2.3. Liens entre urbanisme, construction et protection de l'environnement.....	<a href="#">20</a>
2.4. Intérêts et conséquences d'une police de nature administrative.....	<a href="#">21</a>
2.5. Rôle des maires et incidences sur l'organisation des collectivités.....	<a href="#">22</a>
2.6. Lisibilité de l'action des agents de contrôle .....	<a href="#">23</a>
2.7. La place des professionnels.....	<a href="#">24</a>
2.8. Coût économique des contrôles.....	<a href="#">25</a>
<b>3. Scénarios d'évolution.....</b>	<b><a href="#">27</a></b>
3.1. Scénario au fil de l'eau.....	<a href="#">27</a>
3.2. Externalisation des contrôles.....	<a href="#">28</a>
3.3. Scénarios de renforcement des contrôles par la puissance publique.....	<a href="#">28</a>
3.3.1. <i>Maintien d'un partage des responsabilités</i> .....	<a href="#">28</a>
3.3.2. <i>Décentralisation complète des polices de l'urbanisme et de la construction</i> .....	<a href="#">29</a>
3.3.3. <i>Recentralisation complète des polices vers l'État</i> .....	<a href="#">30</a>
<b>4. Conclusions et recommandations.....</b>	<b><a href="#">32</a></b>
<b>Annexes.....</b>	<b><a href="#">34</a></b>
<b>Annexe 1. Note de commande.....</b>	<b><a href="#">35</a></b>
<b>Annexe 2. Liste des personnes rencontrées.....</b>	<b><a href="#">37</a></b>
<b>Annexe 3. Carte des services déconcentrés impliqués dans la réalisation de contrôles des règles de la construction et de protocoles de coopération avec les Parquets.....</b>	<b><a href="#">40</a></b>
<b>Annexe 4. Protocole d'accord Contrôle des règles de construction.....</b>	<b><a href="#">41</a></b>

**Annexe 5. Protocole d'accord DDT du Rhône /Parquet de Villefranche/ Saône**  
.....**50**

**Annexe 6. Glossaire des sigles et acronymes.....52**

## Résumé

Dans le cadre de son programme d'activités 2013, le conseil général de l'environnement et du développement durable a inscrit la réalisation d'un rapport sur l'exercice des polices en matière d'urbanisme et de la construction.

En effet toute politique publique implique pour être efficacement mise en application d'être contrôlée et de donner lieu, selon ce que prévoit la loi les instituant, à l'exercice d'un pouvoir de police.

Actuellement ce pouvoir de police est partagé entre l'État, les préfets de départements, et les maires. La complexité de l'exercice de ces missions résulte tout à la fois des réorganisations intervenues dans les services déconcentrés mis à disposition des collectivités communales pour l'application du droit des sols, se traduisant notamment par la baisse constante des effectifs, de l'augmentation très nette depuis une dizaine d'années des normes administratives prises tant en matière d'urbanisme que de construction et de l'hétérogénéité des territoires en termes d'ingénierie publique.

Pour autant la mission s'est attachée à démontrer l'utilité des contrôles, actes indispensables pour l'exercice du pouvoir de police en urbanisme et pour la construction. Quatre raisons peuvent être avancées :

- intrinsèquement toute politique publique comporte nécessairement un volet police adossé à des contrôles pour en garantir la bonne application ;
- dans une économie par nature libérale, le contrôle est un gage d'établissement d'une concurrence loyale entre les entreprises ;
- au-delà de la dimension répressive qu'implique l'exercice d'un pouvoir de police, les contrôles en amont ont incontestablement une valeur pédagogique réelle ayant pour finalité la mise à niveau des acteurs de la filière concernée ;
- enfin les contrôles préalables à tout exercice de police permettent d'ajuster les textes réglementaires en vigueur.

Enfin elle a essayé de quantifier l'impact en termes de résultats obtenus actuellement, et présenté un tour d'horizon des pratiques européennes en la matière.

La mission a étudié plusieurs scénarios possibles d'évolution :

- scénario au fil de l'eau se fondant sur la poursuite de ce qui se passe actuellement ;
- externalisation plus ou moins importante vers le secteur privé ;
- renforcement du contrôle par la puissance publique en distinguant trois possibilités :
  - recentralisation par l'État des polices en matière d'urbanisme et de construction avec pour corollaire la création d'une police de type administratif à l'instar de ce qui s'est opéré en matière d'environnement ;

- partage de ces missions entre l'État et les collectivités locales ;
- décentralisation complète auprès des communes.

La mission fait un certain nombre de recommandations et notamment :

- la recentralisation des pouvoirs de police des deux domaines au bénéfice des services déconcentrés de l'État ; à défaut la mission recommande qu'en matière de construction l'État ne soit plus que l'unique détenteur du pouvoir de police et à ce titre prenne en charge la totalité des contrôles correspondants ; dans ce cas de figure la mission a estimé très grossièrement les effectifs à affecter à ces missions entre 500 et 700 ETP, dont une partie est déjà affectée de l'ordre de 70 ETP pour la construction, l'estimation pour l'urbanisme étant bien plus difficile à établir.
- En parallèle de cette recentralisation, la création d'une police de nature administrative en matière d'urbanisme et de la construction, à défaut pour le seul domaine de la construction en lien éventuel avec la lutte contre l'habitat indigne ;
- la généralisation des accords régionaux entre les Préfets et les Parquets afin d'instaurer des protocoles de contrôles adaptées aux contextes locaux.

Elle préconise par ailleurs diverses autres actions, dont une vise à élaborer un guide en matière de contrôle de la construction pour définir les modalités d'établissement des plans régionaux de contrôles, et les principaux essais et vérifications à faire selon les domaines techniques et les types de bâtiments. Elle recommande également de mieux articuler les bases de données existantes aussi bien dans le public (ORTEC) que dans le privé au sein de l'agence de la qualité de la construction (AQC), afin d'en faire des outils d'aide à la définition d'action de sensibilisation et de formation des professionnels. Enfin elle préconise de dynamiser les actions de R et D autour de ces domaines peu lisibles et peu reconnus que sont la réalisation des contrôles préalables à l'exercice de pouvoirs de police en matière d'urbanisme et de construction, et de prendre en compte l'émergence d'outils nouveaux comme la « maquette numérique ».

## Liste des recommandations

**Recommandation n° 1 (prioritaire) :** centralisation des pouvoirs de police des deux domaines au bénéfice des services déconcentrés de l'État; à défaut, et dans le cas d'un maintien du partage des responsabilités entre l'État et les collectivités, la mission recommande qu'en matière de construction l'État soit l'unique détenteur du pouvoir de police et à ce titre prenne en charge la totalité des contrôles correspondants ;

**Recommandation n°2 (prioritaire) :** en parallèle, création d'une police de nature administrative en matière d'urbanisme et de construction, à défaut pour le seul domaine de la construction en lien éventuel avec la lutte contre l'habitat indigne ;

**Recommandation n°3 (prioritaire) :** généralisation des accords régionaux entre les préfets et les Parquets afin d'instaurer des protocoles de contrôles adaptées aux contextes locaux ; le ministère de la Justice étant actuellement en phase de réactualisation de sa circulaire aux procureurs de la république en date du 23 mai 2005, l'occasion est fournie d'en rappeler l'intérêt ;

**Recommandation n° 4 :** élaboration d'un guide en matière de contrôle de la construction mettant en exergue les différents essais possibles par type de domaine technique à contrôler et par type de bâtiment, ainsi que les méthodologies pour bâtir un plan de contrôle adapté, sans pour autant instituer des contrôles systématiques sur tous les champs à contrôler ;

**Recommandation n°5 :** révision des modalités d'accès et d'exploitation de la base ORTEC en associant l'ensemble des acteurs concernés (CSTB, DHUP, DREAL/DDT, AQC et syndicats professionnels d'entreprises et de maîtres d'œuvre, contrôleurs techniques et certificateurs) ;

**Recommandation n°6 (prioritaire) :** lancement via les organisations professionnelles d'actions de sensibilisation et de formation auprès des entreprises, adaptées notamment aux résultats des principaux désordres constatés lors des contrôles en matière de construction ;

**Recommandation n° 7(prioritaire) :** lancement des recherches visant à simplifier les contrôles et à en garantir la faisabilité dans les domaines de la construction en s'appuyant sur le CSTB, et en employant largement les outils nouveaux tels que la « maquette numérique » ;

**Recommandation n° 8 :** lancement d'une réflexion associant les entreprises qui interviennent dans le contrôle technique ou la certification, afin de mieux définir et articuler leur action par rapport à celle de l'État.

## Introduction

Le Conseil général de l'environnement et du développement durable a inscrit dans son programme 2013 la réalisation d'un rapport sur l'exercice des polices en matière d'urbanisme et de la construction.

La plupart des politiques publiques comportent un volet réglementaire appelant logiquement la mise en œuvre d'une « police » qui est d'abord destinée à en contrôler l'application, mais également à en évaluer les effets et qui subsidiairement présente l'intérêt de développer une forme de pédagogie auprès des acteurs de terrain, tout en assurant des remontées d'informations utiles pour faire évoluer les réglementations en vigueur. Les domaines de l'urbanisme et de la construction selon des formes différentes n'échappent pas à cette règle commune.

Depuis une dizaine d'années les lois et règlements dans ces deux domaines se sont succédé à un rythme soutenu. Ce sont près de dix lois qui ont été votées par le Parlement depuis 2003 couvrant tous les champs du domaine de l'urbanisme et de la construction. Parallèlement la production de textes réglementaires issus de cette législation a connu une augmentation importante.

Dans le même temps les modalités de mise en application des contrôles et l'exercice des polices en matière d'urbanisme et de construction ont évolué au rythme des réorganisations de services, notamment celles intervenues depuis 2008, et des réductions d'effectifs inscrites dans le programme budgétaire UPEB devenu UTAH. Cet aperçu ne concerne pas les collectivités territoriales, auprès desquelles la mission n'a pas fait de sondages sur les moyens mis en œuvre.

Les réorganisations de services ont essentiellement eu pour conséquence de supprimer les subdivisions territoriales, qui assuraient une partie du travail effectif de contrôle sur le terrain pour les autorisations d'urbanisme en complément de l'instruction des permis de construire. Ces réformes ont prioritairement touché les communes les plus petites, les plus grandes ayant depuis au moins 2004, sinon bien auparavant, organisé leurs propres services.

S'agissant du domaine de la construction, dont la technicité a crû avec la publication de règlements portant essentiellement sur le parasismique et la thermique des bâtiments, les effectifs affectés à cette mission ont augmenté au sein des DDT par des redéploiements internes, du fait de la disparition des activités d'ingénierie publique, permettant ainsi de renforcer les agents des CETE qui assurent traditionnellement les contrôles et la police afférente. Ce renfort quantitatif a accompagné un accroissement notable de la technicité des contrôles à opérer, notamment dans les domaines thermique et parasismique.

Dans ce contexte en évolution, et compte tenu de la production législative et réglementaire importante de la décennie passée, l'effectivité du droit est confrontée à des réalités de transformation rapide des moyens affectés à ces missions.

Le présent rapport s'articule autour de 3 parties distinctes :

- le rappel de la commande et du contexte ;
- la problématique de l'exercice de police en matière d'urbanisme et de la construction ;

- les scénarios possibles d'évolution.

Compte tenu de leur caractère global, les recommandations seront présentées sous forme d'une conclusion unique et non au fil du texte comme il est de tradition. La mission préconise de reprendre à la charge exclusive de l'État l'exercice des polices en matière d'urbanisme et de construction, au moins dans une phase transitoire en s'appuyant sur le redéploiement des effectifs libérés des activités de l'ATESAT.

## 1. Rappel de la commande et du contexte

Après avoir rappelé la commande donnée à la mission, il est important de tracer un tableau du contexte dans lequel évolue l'exercice des pouvoirs de police en matière d'urbanisme et de la construction. Il s'agit ici de décrire succinctement le socle législatif et réglementaire de ces missions de contrôle, ainsi que les modes opératoires selon lesquels ces actions sont réalisées. Enfin nous dresserons un tableau des résultats obtenus sur le terrain, ainsi qu'une présentation synthétique, sur la base d'une étude du CSTB, des pratiques en vigueur en Europe.

Préalablement il est important de noter que la mission ne s'est pas intéressée aux modalités mises en œuvre par les communes, voire les intercommunalités dans le cadre de leurs responsabilités propres en matière d'urbanisme et de la construction. En effet le délai rapide imparti ne permettait ni d'envoyer un questionnaire à un échantillon de communes ni d'en vérifier par sondage l'effectivité. La mission s'est donc focalisée sur les seuls services de l'État.

Cependant, la mission s'interroge sur le degré de connaissance des élus locaux, compétents pour délivrer les autorisations d'urbanisme (article L.422-1 du code de l'urbanisme), sur leurs responsabilités en matière de contrôle et de police pour le domaine de la construction (article L.152 du code de la construction et de l'habitation). Autant l'action qui est exercée au titre de l'urbanisme, quoique sans doute de façon variée, est patente, autant le domaine de la construction apparaît pour le moins orphelin. Mais cette assertion mériterait d'être vérifiée.

### 1.1. Rappel de la commande

Dans un contexte où la réglementation s'est singulièrement renforcée pour faire face aux exigences du développement durable, le système de contrôle doit a priori connaître un développement parallèle, sinon dans son volume, du moins dans son efficacité si l'on veut atteindre les objectifs fixés par la puissance publique aux constructions nouvelles en matière de qualité. C'est là un enjeu autant en termes d'efficacité que d'évaluation des politiques publiques.

Le premier objectif de la mission a été d'établir un état des lieux de la situation actuelle comportant notamment :

- l'identification des règlements susceptibles de donner lieu à un contrôle en distinguant ceux de portée nationale, voire européenne, de ceux qui sont d'origine locale. Il s'est agi dans ce cadre de mettre en exergue les responsabilités propres à chaque acteur de la puissance publique qui fondent le règlement en cause et donnant lieu à une action possible de contrôle ;
- la description des processus de contrôle actuellement en vigueur et, le cas échéant, des difficultés rencontrées et de leurs causes, en prenant en compte la totalité de la chaîne du contrôle jusqu'aux suites judiciaires ;
- la réalisation d'un parangonnage des pratiques en vigueur chez nos principaux voisins européens, sur la base de la documentation disponible.

L'équipe de mission s'est attachée sur la base de cet état des lieux à présenter des propositions susceptibles d'améliorer l'efficacité des contrôles en matière d'urbanisme et de respect des règles de la construction. Elle a examiné la possibilité d'un transfert de cette responsabilité vers d'autres opérateurs publics (collectivités territoriales) ou privés par l'intermédiaire d'opérateurs dûment accrédités dans le cadre d'agréments spécifiques.

Plusieurs méthodes ont été utilisées en parallèle pour cette mission :

- une étude documentaire pour le recensement des règlements donnant lieu à contrôle, la description des processus de contrôle effectivement mis en place, l'évaluation de ces mêmes processus (réflexions récemment conduites par la DGALN), les principes adoptés par les pays voisins ;
- des investigations auprès des acteurs de terrain du contrôle (DDT, DREAL, CETE et CSTB pour l'État, quelques associations d'élus de collectivités notamment pour l'urbanisme, les services d'autres ministères tels que la Justice...);
- des entretiens conduits avec les diverses filières professionnelles (aménageurs, architectes, bureaux d'études, entreprises de travaux (artisans compris), industriels des produits de construction, maîtres d'ouvrage, contrôleurs techniques, ...), auprès d'organismes en charge de la qualité de la construction (agence qualité construction, organismes certificateurs) et la fédération française des sociétés d'assurances.

## **1.2. Pourquoi faire des contrôles ?**

Avant de présenter les raisons qui fondent les contrôles, une précision s'impose. Pour qu'un pouvoir de police soit effectif il doit reposer sur la réalisation de contrôles. Dans la plupart des cas le contrôleur et l'agent chargé de l'exercice du pouvoir de police sont confondus dans la même personne. Mais il y a des exceptions à cette distinction entre les deux fonctions : le contrôle automobile en est l'illustration puisque ce sont des garages agréés, qui le font, alors qu'il revient aux forces de l'ordre dans le cadre de contrôles qu'elles exécutent, de sanctionner les contrevenants à ce type de contrôles.

Tout politique publique implique intrinsèquement l'existence de contrôles, et comporte ainsi l'exercice d'un pouvoir de police, ce qui ordonnance le contrôle en amont de l'exercice de police. Il va de soi qu'une meilleure prise en compte des impératifs de préservation de l'environnement conduit le législateur à multiplier les textes destinés à accroître la protection des milieux et de la biodiversité. Dans ce cadre il faut toutefois rappeler que le contrôle ne se comprend que par sondages réalisés sur des échantillons plus ou moins significatifs en termes statistiques. Il ne s'agit donc pas d'un contrôle systématique et obligatoire au sens où on l'entend par exemple dans le secteur automobile pour des raisons évidentes de sécurité. C'est donc un acte qui s'inscrit dans la cadre d'une régulation générale de l'économie.

Outre la nécessité de savoir comment la loi s'applique, la question du contrôle revêt une dimension économique de première importance, celle d'éviter que la concurrence entre les acteurs économiques ne soit faussée. En effet pour ne prendre que le seul exemple de la réglementation thermique, les différents textes parus ont considérablement renforcé la prise en considération des économies d'énergie dans l'acte de construire. D'une appréhension de la qualité individuelle des composants et des matériaux de constructions produits, on est passé à une gestion bien plus globale

de la conception et de la réalisation des bâtiments eux-mêmes au regard des performances énergétiques. Or quel est le temps que mettent les architectes et les entreprises, bon gré mal gré, pour se mettre en conformité avec ces nouveaux textes? Seuls les contrôles et le pouvoir de police afférent permettent d'en juger et d'inciter au respect de la loi, garant nécessaire de la sincérité du contrat comme de la réalité de la concurrence. La temporalité est donc un facteur important dans la mise en œuvre effective des nouvelles règles. A titre d'exemple et sans que cette assertion ait fait l'objet d'une vérification sur le terrain, certains professionnels estiment qu'en matière de thermique, seules moins de 20 % des entreprises sont actuellement capables de respecter les normes en vigueur. Dans ces conditions les contrôles et l'exercice d'un droit de police sont autant des moyens de coercition qu'un témoin de l'amélioration des pratiques professionnelles.

Enfin les contrôles ont une indubitable dimension pédagogique. De fait en reprenant l'exemple de la réglementation thermique il est évident que la mise à niveau des professionnels résulte aussi de l'action pédagogique des contrôleurs. Autant que la dimension répressive qu'ils impliquent, les pouvoirs de police ont un effet didactique dès lors que les contrôleurs s'attachent à la recherche de solutions qui permettent de résorber les irrégularités constatées et de ne pas systématiquement déférer le contrevenant devant une juridiction.

Dans le même ordre d'idées, les contrôles afférents au pouvoir de police permettent de vérifier sur le terrain la pertinence des exigences réglementaires, ou du moins la faisabilité de leur respect et, le cas échéant, d'adapter en retour les textes qui les ont créés. Là encore, l'exemple de la RT 2012, par la complexité qu'elle impose de prendre en compte l'objet bâtiment dans sa globalité et non plus par ses seuls composants, fait certes franchir une étape décisive dans l'amélioration technique des logements vers une plus grande sobriété énergétique, mais doit aussi engendrer un mouvement en retour pour évaluer les difficultés d'application qui en résultent. Cette évaluation devrait donc se traduire par des évolutions réalistes des normes administratives. Elle devrait également susciter des programmes de recherche-développement pour accompagner les transformations attendues de chacun dans la mise en œuvre des politiques publiques en faveur du développement durable. En ce sens le contrôle préalable à l'exercice d'un pouvoir de police peut et doit contribuer à une action de simplification administrative s'il s'avère que l'évolution trop rapide des règles ne permet pas une appropriation effective des acteurs de terrain chargés de les mettre en œuvre.

Le pouvoir de police répond donc à une philosophie complexe dans laquelle la répression n'est qu'un des leviers d'action. Il est donc indissociable d'autres moyens d'actions, notamment celles entreprises par les organisations professionnelles auprès de leurs adhérents afin de les sensibiliser et de leur apporter les informations techniques propres à améliorer leurs pratiques quotidiennes. Cela renforce le rôle essentiel des syndicats professionnels, qui ont à accompagner la mise en œuvre des normes. Au delà de la défense traditionnelle des intérêts des professions qu'elles représentent, ces instances ont donc à jouer un rôle de régulation. Étant par nature à l'écoute de leurs adhérents, elles connaissent les difficultés, voire les dérives, dont les contrôles ne feront que constater l'existence sur le terrain. Il est donc nécessaire de bien comprendre que le seul exercice d'un pouvoir de police ne saurait à lui seul permettre d'atteindre les objectifs que le législateur fixe. L'environnement professionnel est donc un puissant complément à l'action publique avec l'exercice d'un pouvoir de police. Il ne doit pas se défaire sur les seuls contrôles publics pour assurer le respect des normes. La mission souhaite insister sur les partitions que l'ensemble des acteurs de la construction doivent jouer afin que le contrôle et l'exercice d'un pouvoir de police n'en soient que le maillon ultime. Sur la base de textes réglementaires

toujours perfectibles, la puissance publique et les organisations professionnelles doivent collaborer à leur respect mais aussi à leur évolution dans le sens d'une osmose avec les réalités du terrain.

Une dernière problématique est à évoquer à ce stade, celle de la « rentabilité » des contrôles. Ceux-ci sont inhérents à l'exercice même d'un pouvoir. En économie libérale les économistes classiques tels que A. Smith ou D. Ricardo ont bien montré toute l'utilité de réguler la main invisible des marchés par des contrôles publics bien menés. Cependant il convient de ne pas aller trop loin et de bien définir à la fois l'allocation des moyens à mobiliser, quel que soit leur statut, et leur niveau d'intervention. Cela implique de rechercher un équilibre entre le souci d'obtenir des résultats probants aux évolutions réglementaires (pourcentage minimum de contrôles par sondages considéré comme ayant un effet sur les comportements des entreprises et des particuliers) et le coût lié à la mobilisation des moyens nécessaires pour ces contrôles. Il y a là un champ d'études qui reste à approfondir.

Le calcul économique n'est en cette matière d'aucun secours, alors qu'il est à l'évidence utile et utilisé pour le dimensionnement des contrôles fiscaux. Certes les infractions aux règles d'urbanisme peuvent avoir pour effet de réduire indûment les recettes fiscales au détriment essentiellement des collectivités territoriales, mais il paraît douteux que le redressement de ces infractions garantisse la rentabilité des contrôles. Le redressement des infractions aux règles gouvernant la qualité de la construction n'apporte quant à lui aucune recette fiscale. Si donc la recherche d'un optimum économique doit être le seul critère de dimensionnement des contrôles, elle ne pourra que conduire à leur abandon total.

### **1.3. Contexte législatif et réglementaire**

L'exercice d'un pouvoir de police en matière d'urbanisme et de construction découle du droit de visite octroyé au préfet ainsi qu'à l'autorité qui a délivré le permis de construire, qui est le plus souvent le maire<sup>1</sup>, respectivement aux termes de l'article L. 461-1 du code l'urbanisme (CU) et de l'article L.151-1 du code de la construction et de l'habitation (CCH).

Ces deux articles sont rédigés dans les mêmes termes :

« Le préfet et l'autorité compétente mentionnée aux articles L.422-1 à L. 422-3 du code de l'urbanisme ou ses délégués, ainsi que les fonctionnaires et les agents commissionnés à cet effet par l'autorité administrative et assermentés peuvent visiter les constructions en cours, procéder aux vérifications qu'ils jugent utiles et se faire communiquer tous documents techniques se rapportant à la réalisation des bâtiments, en particulier ceux relatifs à l'accessibilité aux personnes handicapées quel que soit le type de handicap. Ce droit de visite et de communication peut aussi être exercé après l'achèvement des travaux pendant trois ans ».

---

<sup>1</sup> Aux termes de l'article L. 422-1 du Code de l'urbanisme, l'autorité compétente pour délivrer le permis de construire est :

- a) Le maire, au nom de la commune, dans les communes disposant d'un document d'urbanisme ou, lorsque le conseil municipal en a ainsi décidé, dans une commune dotée d'une carte communale ;
- b) Le préfet ou le maire au nom de l'Etat dans les autres communes.

Les articles L. 422-2 et L.422-3 du code de l'urbanisme précisent des cas particuliers avec une liste limitative de constructions pour lesquelles les autorisations d'urbanisme relèvent de la responsabilité de l'État, avec délégation possible par la commune de sa compétence à un EPCI.

En outre l'article L.152-1 du code de la construction et de l'habitation dispose que les infractions sont constatées par des officiers de police judiciaire ou tout agent commissionné et assermenté à cet effet. Les domaines donnant lieu à vérification dans le cadre du code de la construction et de l'habitation sont définis dans le tableau ci-dessous.

Principales rubriques	Type de bâtiment	Articles législatifs	Articles réglementaires
Caractéristiques acoustiques	Bâtiment d'habitation neuf	L.111-4	R.111-4 et R.111-4-1, R.162-3 (DOM)
Passage du brancard/obligation d'ascenseur	Bâtiment d'habitation neuf	L.111-4	R.111-5
Renouvellement de l'air intérieur (aération)	Bâtiment d'habitation neuf	L111-4	R.111-9/R.162-4 (DOM)

Protection contre l'incendie	Bâtiment d'habitation neuf	L.111-4	R.111-13
Protection contre les risques de chutes (gardes-corps et fenêtres basses)	Bâtiment d'habitation neuf	L.111-4	R.111-15
Accessibilité aux personnes handicapées	Tout bâtiment neuf et existant	L111-7 à L.111-7-4, L.111-8	R.111-18 à R.111-19-12
Caractéristiques thermiques	Tout bâtiment neuf ou existant	L.111-9, L.111-10	R.111-20, R.162-1, R.162-2 (DOM) R.131-29 à R.131-37
Communication des études et diagnostics (thermique et déchets)		L.111-10-1	
Gestion des déchets	Tout bâtiment existant	L.111-10-4	R.111-43 à R.111-49
Prévention du risque sismique	Tout bâtiment neuf et existant	L.112-18, L.112-18	R.112-1

Sécurité des portes automatiques de garage	Toute nouvelle installation	L.125-3	R.125-3-1 à R.125-4
Comptage de l'eau froide	Bâtiment neuf d'habitation	L.135-1	R. 135-1

Enfin l' article L.462-2 précise que dans un délai de 3 mois pouvant être porté à 5 mois , selon des clauses prévues par l'article R.462-7 du code de l'urbanisme, après le dépôt en mairie de la déclaration d'achèvement d'une construction ayant donné lieu à une autorisation d'urbanisme ou une déclaration préalable, l'autorité compétente peut contester la conformité des travaux réalisés.

Deux remarques complémentaires à cette présentation: d'une part les fondements juridiques de l'exercice d'un pouvoir de police en matière d'urbanisme et de construction sont strictement identiques, d'autre part les domaines techniques susceptibles d'être couverts par un droit de police pour la construction ne concernent pas ce qui relève de la stabilité des bâtiments., qui est sous la responsabilité directe du maître d'ouvrage de la construction, ou, s'il fait appel à un architecte, de celle de ce dernier intervenant comme maître d'œuvre. Dans ce cas, les constructions doivent répondre aux règles de l'art existantes en la matière, qui ont le statut de normes volontaires et non de règles obligatoires.

En matière de sécurité et d'accessibilité pour les établissements recevant du public et les immeubles de grande hauteur (IGH) les dispositions propres à chaque construction font l'objet d'un avis formel des commissions consultatives départementales de sécurité et d'accessibilité (CCDSA).

Pour compléter cette présentation, les constructeurs de bâtiments collectifs à usage d'habitation ou mixte (activités et habitation) au-delà d'un certain nombre de logements, sont tenus de faire appel à un contrôleur technique qui établit un diagnostic décrivant les modalités de respect des règles et notamment de celles en matière de solidité des ouvrages et de sécurité des personnes. Le contrôleur technique voit ses missions ainsi que les conditions dans lesquelles il les exerce, codifiées par les articles L.111-23 à L. 111-26 du CCH. Il est clair cependant que, même lorsque l'intervention du contrôleur technique est obligatoire, celui-ci n'exerce en rien une fonction de police. En effet il établit un diagnostic sur la base d'observations et de vérifications sur documents, qu'il livre au maître d'ouvrage. Ce dernier conserve l'entière responsabilité de l'initiative des mesures adéquates pour remédier aux anomalies constatées par le contrôleur technique. On peut noter qu'il est fréquent qu'un contrôleur technique intervienne sans que cela soit rendu obligatoire par la taille ou la complexité des ouvrages à construire.

Enfin il existe des certifications techniques obligatoires pour les installations électriques d'une part (Consuel) et de gaz d'autre part (Qualigaz).

Ce panorama législatif montre que le domaine de la construction fait l'objet d'une littérature abondante et que certaines dispositions existant déjà, s'apparentent à l'exercice d'un pouvoir de police.

## 1.4. Modes opératoires

Les modes opératoires des contrôles et des pouvoirs de police afférents diffèrent notablement entre l'urbanisme et la construction.

Pour ce qui a trait à l'urbanisme il est important de souligner qu'ils résultent de formes d'organisation qui trouvent leurs origines dans l'histoire des services et répondent donc à des sédimentations successives, plus qu'à une structuration précise et ordonnée. De ce fait la situation actuelle marquée par le retrait programmé de l'État de l'application du droit des sols (ADS) engendre une très grande diversité dans la gestion des contrôles.

S'agissant de la construction, le contrôle régional est opéré sous l'égide des DREAL avec le soutien prépondérant des CETE et l'aide de plus en plus apparente des DDT ; la situation est plus ordonnée et fonctionne selon des instructions nationales, dont les prémisses datent de 1973. Cependant comme pour l'urbanisme, la réforme des services déconcentrés engagée en 2008 a conduit à une très grande diversité de présence d'agents des DDT sur cette activité.

A ce stade du rapport la mission souhaite évoquer le fait qu'il existe dans un certain nombre de départements des effectifs immédiatement disponibles, et notamment ceux qui intervenaient jusqu'à présent dans les activités de l'ATESAT. Il y a donc, réparti sans doute de manière inégale sur le territoire national, un réservoir d'emplois, dont la reconversion, ne serait-ce qu'à titre provisoire, pourrait être réalisée sur des actions de contrôle dans les deux domaines de l'urbanisme et de la construction. Il va de soi que cela supposerait des actions adaptées de formation.

### 1.4.1. Urbanisme

En matière d'urbanisme il est nécessaire de rappeler que les délits constatés, qui donnent lieu à des poursuites judiciaires, ont des origines diverses et pour le moins variées :

- contrôles effectués par sondages auprès des maîtres d'ouvrage le plus souvent après achèvement des constructions ;
- alertes lancées par des élus locaux ;
- enquêtes de terrain réalisées par les inspecteurs des sites dans le périmètre des territoires concernés par une inscription ou un classement ;
- dénonciations anonymes.

Toutes ces origines peuvent bien évidemment se cumuler.

Dès l'origine le mode opératoire le plus couramment suivi qui était en place il y a encore peu de temps consistait au sein d'une subdivision territoriale de l'Équipement à faire réaliser l'instruction des permis de construire dans le cadre de la mise à disposition aux communes les plus petites, par des agents de catégorie B voire C plutôt de la filière administrative, mais sans exclusive toutefois, puis à faire contrôler par des contrôleurs des TPE, qui sillonnaient leur territoire de référence.

S'agissant des plus grandes collectivités, qui ont récupéré l'instruction de leurs propres autorisations d'urbanisme, celles-ci sont sans doute conduites à opérer des contrôles, mais la mission n'a pas pris de contacts pour en évaluer le mode opératoire.

Le pouvoir de police revenant au préfet ou aux maires n'était actionné qu'après des interventions informelles de façon à amener le pétitionnaire contrevenant à réparer les désordres constatés, le déféré auprès du procureur constituant en quelque sorte un phase ultime.

Actuellement la situation n'est plus la même dans la mesure où seuls les agents réalisant l'instruction interviennent en contrôle dans les limites de leurs disponibilités de temps de travail, qu'ils peuvent libérer à ce titre, et sans établir nécessairement des plans d'échantillonnage précis. Ils interviennent plus fréquemment à la suite d'alertes données par les élus locaux ou tout autre source d'information. En tout état de cause, une enquête est réalisée une fois connue l'infraction.

Ce mode opératoire est sans doute le plus courant et il est aisé de le qualifier comme faisant une part trop grande au hasard, faute de moyens adéquats.

Il est également intéressant de constater que les inspecteurs des sites sont de grands pourvoyeurs de remontées d'informations du terrain. Du témoignage de deux agents exerçant ces missions, il ressort que le nombre de procès-verbaux dressés concerne pour un tiers d'entre eux des délits liés directement à l'urbanisme et classés comme tels. De fait on constate qu'il existe ainsi une certaine forme d'osmose entre les polices de l'urbanisme et de l'environnement.

Il faut aussi noter que, de façon très diverse, des rapprochements se sont opérés entre les services et les Parquets aussi bien d'ailleurs en matière d'urbanisme que de suivi de la construction. Figurent en annexe deux exemples de tels protocoles d'accord et la carte qui illustre les juridictions où ces accords ont été conclus.

Enfin, si l'instruction des autorisations fait l'objet d'un minimum d'animation réalisée souvent par l'intermédiaire de réseaux métiers inter-régionaux au sein des centres de valorisation des ressources humaines (CVRH), le contrôle fait figure de parent pauvre. Il est donc laissé à l'entière initiative des responsables des services déconcentrés.

#### **1.4.2. Construction**

La situation est très nettement différente car le système mis en place est celui du contrôle régional de la construction (CRC). Très succinctement il s'articule autour d'un programme établi par la DREAL, les actions pratiques de contrôle étant faites soit par les CETE, soit par des agents des DDT. Il revient à ces dernières de déterminer les dossiers individuels faisant l'objet des contrôles effectifs.

S'agissant des effectifs la DHUP a fourni les données suivantes pour l'année 2012 :

- 40 ETP en CETE représentant 80 contrôleurs ;
- 15 ETP dans les services déconcentrés représentant 80 contrôleurs, ce qui démontre une certaine dispersion dans les activités réalisées par ces agents.

Il est à noter que l'affectation de personnels dans les services déconcentrés en nombre plus ou moins grand dépend totalement de l'initiative prise par les directeurs, sans qu'aucune instruction de la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages

(DHUP) ne leur soit donnée en la matière. La carte ci-jointe illustre ce caractère libéral laissé à l'appréciation locale.

Sur le plan budgétaire les crédits les plus importants dans l'enveloppe affectée à la réalisation des contrôles, sont ceux faits des CETE, qui sont passés de 2,1M€ en 2008 à 3,8M€ en 2011, traduisant un gros effort. Cependant les crédits permettant aux services déconcentrés d'intervenir plus massivement en soutien des CETE restent faibles et globalement constants, de l'ordre de 400 000€ par an.

Il est important de souligner que la technicité et le matériel requis pour ces contrôles font que l'implication des DDT ne peut qu'être progressive et cantonnée, à ses débuts, à des actions précises ne nécessitant qu'une formation restreinte. A titre d'illustration les agents formés dans les CETE doivent faire une formation de type compagnonnage d'environ un an difficile à reproduire dans les DDT où elle supposerait un engagement sur le long terme, de l'agent comme de la hiérarchie, peu compatible avec la durée moyenne des postes et les incertitudes sur les moyens et les missions.

Au plan de la représentativité des contrôles réalisés, plusieurs remarques sont utiles pour cadrer le contexte :

- jusqu'en 2010, les CETE faisaient jusqu'à 400 contrôles par an; en 2011, avec la mise en place du projet budget base zéro (BBZ), ce sont 800 opérations qui ont été contrôlées, tous services confondus ;
- ne sont contrôlés à ce jour que les bâtiments collectifs d'habitation, ainsi que les maisons individuelles groupées ; l'individuel diffus, qui représente la majorité des constructions, ne subit quasiment aucun contrôle, ainsi d'ailleurs que les constructions recevant des locaux d'activité ;
- la quotité de constructions contrôlées représente de l'ordre de 4 % pour les individuels groupés et environ 10 % pour le collectif, ces chiffres démontrant un taux très significatif de contrôles.

Comme pour le domaine de l'urbanisme, les services déconcentrés ont conclu des protocoles qui précisent les relations entre les Parquets et les préfetures. En revanche la DHUP effectue une animation régulière auprès des CETE et des services déconcentrés, dont une partie a reconverti un nombre limité de ses agents issus notamment des anciens services dédiés aux constructions publiques sur le contrôle des règles de la construction (CRC). Il faut cependant noter qu'à aucun moment depuis la refonte de ces services en 2008 des instructions allant dans le sens d'un redéploiement d'effectifs autour de cette activité n'a été donné par la DHUP.

## **1.5. Résultats obtenus**

Une remarque préalable s'impose afin de mieux comprendre la relative faiblesse des résultats obtenus finalement en nombre de poursuites pénales engagées, toutes les procédures étant épuisées. D'une façon identique dans les deux domaines, les services de contrôle cherchent systématiquement à faire de la pédagogie auprès des maîtres d'ouvrages contrevenants avant de recourir à la saisine des Parquets. Ceci se fait d'ailleurs bien souvent en accord avec ces derniers pour éviter d'encombrer les tribunaux et d'appliquer des sanctions "sévères" de remise en ordre des désordres constatés.

Sur cette base les jugements finaux rendus qui se traduisent par une inscription aux casiers judiciaires des maîtres d'ouvrage indélébiles s'établissent en 2011 à :

- environ 2000 pour l'urbanisme ;
- environ 20 pour la construction.

Il semble que ces données issues du ministère de la justice (direction des affaires criminelles et des grâces) varient assez peu d'une année sur l'autre. Elles traduisent un net écart, mais plusieurs raisons expliquent cette situation :

- les contentieux en matière d'urbanisme résultent autant de l'action des services qui en sont chargés que des inspecteurs des sites, ce qui est un facteur important d'augmentation ;
- les effectifs restent peu importants en matière de construction, même si un gros effort a été réalisé depuis 2 ans, grâce notamment à un redéploiement d'effectifs dans certaines DDT ;
- compte tenu de la complexité des règlements édictés depuis plusieurs années on peut constater une certaine ignorance des contrevenants, ce qui conduit à réduire l'action de les déférer en justice surtout si l'essentiel des non-conformités constatées sont redressées ;
- le degré de dangerosité des défauts, notamment en matière de sécurité incendie est très faible; ce sont plus des accumulations de petits défauts qui sont, après discussion avec les maîtres d'ouvrage, facilement remis en ordre.

Il n'en est pas de même pour les constructions illicites, qui nécessitent des actions vigoureuses pour obtenir leur démolition, car bien souvent situées dans des zones inconstructibles.

## **1.6. Aperçu des pratiques en Europe**

Cet aperçu rapide est important car il permet de déterminer les tendances dans lesquelles nos voisins évoluent. Il a été établi sur la base d'une étude commandée par le CSTB et réalisée par un laboratoire appartenant à l'université technologique de Delft aux Pays-Bas et le laboratoire de génie civil en Espagne.

Une remarque préalable s'impose sur le caractère parfois nuancé à donner aux traductions de certains termes administratifs, ce qui ne permet pas de lever totalement les doutes sur l'interprétation qu'on peut faire des dispositions adoptées dans l'ensemble des 27 pays de l'Union européenne.

De cet important travail et sans être exhaustif, il ressort les points suivants:

- les contrôles sur sites en matière de construction ne sont jamais l'apanage d'une seule entité ; globalement le partage se fait entre les autorités et des contrôleurs. Quasiment tous les pays sont dans une telle situation. Mais 11 d'entre eux sur 27 admettent un système déclaratif où les maîtres d'ouvrage, les maîtres d'œuvre, voire les entreprises interviennent, la puissance publique (autorité de la construction) pouvant vérifier la qualité de ces contrôles ; il est à noter qu'en dehors de l'Italie et de la Lettonie seules les autorités publiques ont le pouvoir de stopper une construction ;

- quelques pays, selon des degrés non précisés, laissent aux autorités locales la possibilité de réglementer soit en matière d'urbanisme, soit en matière de construction, soit des deux simultanément 7 sur 18 pays ayant renseigné cette problématique ;
- le partage entre public et privé est relativement clair ; le privé au mieux n'intervient que pour le contrôle sur site à l'exclusion de toutes autorisations d'urbanisme, de l'élaboration des prescriptions techniques ou de toutes actions de régulation ; en revanche, pour les contrôles sur site, 7 pays déclarent un recours au privé, 15 opèrent avec un système mixte et seuls 4 pays avec un dispositif entièrement privé.

Pour résumer, on peut dire que si les autorisations restent de l'apanage des autorités publiques en charge de leur délivrance, le recours au secteur privé est net dans le cas du contrôle avec une tendance sans doute à une extension de ce mode opératoire.

## 2. Problématiques de l'exercice des contrôles et du pouvoir de police

Pour bien définir les scénarios d'évolution de l'exercice d'un pouvoir en matière d'urbanisme et de la construction, il est nécessaire de délimiter le champ de ces problématiques en abordant successivement les points suivants :

- effectivité des contrôles réalisés ;
- domaines prioritaires de contrôles et articulation avec le contrôle de la légalité ;
- liens entre urbanisme, construction et protection de l'environnement ;
- intérêt et conséquence d'une police de nature administrative ;
- rôle des élus locaux et incidences sur l'organisation des collectivités ;
- lisibilité de l'action des agents de contrôle ;
- place des professionnels ;
- coût économique des contrôles.

### 2.1. Effectivités des contrôles

Ce point a déjà été évoqué au chapitre précédent. De fait si la réduction des effectifs, que l'État met à disposition des collectivités locales pour l'instruction des autorisations d'urbanisme ainsi que la suppression des agents dédiés à l'ingénierie publique faisant du contrôle, ont une incidence sur le nombre de contrôles réalisés en matière d'urbanisme, il n'est pas possible d'en mesurer l'importance. Cela tient à des facteurs tels que le comportement des élus locaux confrontés à des situations illégales de construction engageant le cas échéant leurs propres responsabilités, l'action des services encore mis à disposition, celle des inspecteurs des sites pour ne citer qu'eux, et la vigilance des riverains à « dénoncer » des irrégularités observées sur le terrain.

Parallèlement on constate que si les effectifs dédiés aux contrôles de la construction ont sensiblement augmenté, là aussi force est d'observer qu'on ne peut en mesurer l'impact en termes d'effectivité. Tout au plus peut-on affirmer que le principal mode de production des logements en France, à savoir celui de la maison individuelle en milieu diffus, n'est pratiquement pas touché par les contrôles opérés actuellement. Or ce sont les collectivités de moins de 2000 habitants, qui sont le plus concernées par ce type d'autorisations d'urbanisme qui participe par ailleurs très largement à l'étalement urbain et qui fournit la majorité des constructions.

Il y a là une contradiction flagrante entre des objectifs politiques clairement affichés (accélération de la transition énergétique et lutte contre l'étalement urbain) et une réalité de terrain où les pratiques ne sont que très marginalement concernées par les modalités de contrôle aussi bien en matière d'urbanisme que de construction.

S'agissant des bâtiments à usage d'activités, qui ne font guère l'objet de contrôles, on peut supposer que le recours aux contrôleurs techniques, dont les rapports ne sont

que des avis consultatifs, est un bon moyen pour obtenir un respect satisfaisant des règlements.

## **2.2. Domaines prioritaires de contrôle et articulation avec le contrôle de légalité**

Nous avons vu au paragraphe 1.3 les domaines qui en matière de construction sont couverts en vertu de la loi par des contrôles.

S'agissant de l'urbanisme, le champ du contrôle est à apprécier au regard du contenu de l'autorisation délivrée. On ne peut donc pas parler de domaines prioritaires dans la mesure où bien souvent les désordres constatés sur le terrain sont liés au caractère illégal de la construction, car soit réalisée sans aucun permis ou dans une zone interdite avec ou sans réserves, soit s'écartant trop des prescriptions de l'autorisation délivrée.

C'est donc par une appréciation de visu que s'exerce le contrôle, sans qu'a priori il y ait de domaine prioritaire défini par avance, si ce n'est que le contenu même de l'autorisation d'urbanisme délivrée. Cependant, si le contrôle exercé concerne exclusivement le pétitionnaire, il est possible de se référer aux principes du contrôle de légalité exercé par le préfet, qui s'exerce à l'encontre de l'autorité ayant délivré le permis. En effet la matière de base est la même, à savoir l'autorisation d'urbanisme. Aussi deux circulaires interministérielles (1er septembre 2009) ou émanant du seul ministère de l'Intérieur (25 janvier 2012), peuvent servir de guides localement à l'exercice des pouvoirs de polices organisé par l'État déconcentré. En effet, il est demandé aux préfets de mettre en œuvre des démarches stratégiques reprenant d'une part quelques politiques d'ampleur nationale (gestion des risques, protection de l'environnement en faveur de la biodiversité, de l'eau, ou des espaces agricoles, la lutte contre l'étalement urbain,..), et d'autre part des priorités plus locales laissées à leur appréciation.

Il est important de préciser que l'exercice du contrôle de la légalité ne saurait exonérer la puissance publique de faire des contrôles une fois les constructions achevées. En effet, le premier contrôle vise la légalité des autorisations d'urbanisme, alors que les contrôles effectués en vertu des pouvoirs de police ne visent que le pétitionnaire maître d'ouvrage de la construction. Donc l'un ne s'oppose pas à l'autre, mais les deux contrôles se complètent.

## **2.3. Liens entre urbanisme, construction et protection de l'environnement**

En première approche on a vu que les textes sont strictement identiques pour l'institution des pouvoirs de visite (Cf § 1.3), dont bénéficient les maires ou les préfets, qui délivrent les autorisations d'urbanisme.

Au titre de la réglementation des paysages, des sites inscrits et classés, on constate qu'un nombre important des contentieux portés devant les juridictions, estimé à plus d'un tiers, découle du code de l'urbanisme, alors que le fondement de ce contrôle est lié à des fins de protection de l'environnement.

Aussi la mission s'interroge sur le caractère disjoint de ces polices. Elle constate notamment le poids historique pris par les organisations dans leur mise en œuvre, qui a conduit de fait à une lecture cherchant à les distinguer. La séparation de l'exercice

des pouvoirs de police entre ces deux domaines, apparaît donc plus lié aux modes d'organisation des services de l'État, chacun étant géré de façon cloisonnée.

Seul le domaine de la construction se signale par une technicité plus forte nécessitant une formation importante.

Il est à noter que la mise en place de la réglementation thermique 2012 change singulièrement la donne. En effet, les pétitionnaires sont désormais tenus de fournir en amont, au moment du dépôt du permis de construire, une attestation de conformité du plan aux prescriptions de la RT 2012. Une fois la construction achevée, ils sont également tenus de fournir une nouvelle attestation déclarant que le bâtiment livré répond bien aux mêmes prescriptions. Dans ce cadre le lien entre l'instruction et le contrôle mérite d'être renforcé.

## **2.4. Intérêts et conséquences d'une police de nature administrative**

Par l'ordonnance 2012-34 du 11 janvier 2012, l'État a refondu les polices de l'environnement avec prise d'effet au 1er juillet 2013. D'un système complexe de 26 polices avant la réforme, un effort de simplification a permis d'aboutir à un recentrage en deux groupes de polices (l'un étant lié aux compétences de la direction de l'eau et de la biodiversité (DEB), l'autre de la direction générale de la prévention des risques (DGPR), et à la création d'une appellation d'inspecteur de l'environnement commune à plusieurs catégories de personnels. Cette dernière mesure ne s'oppose ni à ce que chaque inspecteur nouvellement nommé appartienne à des corps différents, ni à ce qu'il ait une spécialité bien définie (eau, sites et paysages, air, pêche, Installations classées pour l'environnement,...). De fait l'appellation d'inspecteur de l'environnement ne renvoie pas à une pluralité de compétences ou de domaines d'intervention, mais au caractère général de l'exercice d'une mission de police, ce qui confère aux intéressés commissionnés et assermentés à cet effet la qualification d'officier de police judiciaire. Sont susceptibles d'être inspecteurs de l'environnement des agents de l'État ou de certains établissements publics (ONCFS, ONEMA, parcs nationaux et agence des aires marines protégées).

Parallèlement, ce gros travail de simplification a abouti à la création d'une police de nature administrative qui relève des préfets de département. Ainsi un arsenal de sanctions est désormais à leur disposition: mises en demeure, consignations, travaux d'office, amendes administratives. Elles viennent donc compléter ce que la justice pénale peut décider en cas de délits dûment constatés.

Interrogé sur la possibilité d'étendre une telle réforme aux domaines de l'urbanisme et de la construction, le service de la direction des affaires juridiques n'a pas formellement opposé une contre-indication manifeste.

En outre un important travail a été entrepris sous l'égide de la délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement (DIHAL) pour simplifier les outils juridiques de la lutte contre l'habitat indigne. Une première traduction est dans le projet de loi ALUR en cours de discussion au Parlement. L'objectif est d'une part de diminuer le nombre de "polices spéciales" tendant vers une unification et d'autre part de simplifier le jeu d'acteurs souvent complexe entre les communes et les services de l'État.

Les avantages à retirer de ces réformes sont multiples :

- donner une lisibilité à l'action des agents chargés de ces polices ;

- simplifier et accroître leurs moyens d'intervention ;
- donner à l'État dans le cas de l'environnement la place qui est la sienne dans son rôle de régulateur et de cohésion sociale ;
- simplifier les jeux locaux d'acteurs en précisant les responsabilités de chacun comme c'est l'objectif pour l'habitat indigne ;
- compléter le cadre des juridictions pénales dans des domaines où il est important de disposer d'une gamme de sanctions étendues de façon à conduire les contrevenants à résoudre au mieux les désordres constatés.

A contrario il est clair qu'une telle action doit conduire à redéfinir le cas échéant les rôles respectifs du préfet et des maires dans les domaines de l'urbanisme et de la construction. Le point juridique qui est sans conteste à approfondir est celui de la place des maires dans le dispositif.

## **2.5. Rôle des maires et incidences sur l'organisation des collectivités**

Nous avons vu plus haut (Cf § 1.3), que les deux autorités chargées de pouvoirs de polices pour l'urbanisme et la construction sont le préfet et le maire, ce dernier intervenant en tant qu'autorité compétente pour la délivrance du permis de construire.

De fait il y a un lien fort entre la délivrance des autorisations d'urbanisme et les pouvoirs de police y compris celui de la construction.

Mais ce qui peut sembler logique mérite d'être nuancé et ce, pour au moins deux raisons.

D'une part en matière d'urbanisme la pratique actuelle de la puissance publique (État et collectivités) tend à démontrer un fort cloisonnement entre la planification (plans locaux d'urbanisme), la gestion du droit des sols (instruction des autorisations) et enfin les contrôles y afférents.

Il a été souligné plus haut que ces pratiques résultent plus d'une sédimentation historique des organisations des services déconcentrés de l'État que de toutes autres raisons. D'ailleurs la réforme consistant à pouvoir transférer l'élaboration des PLU au niveau intercommunal pourrait en quelque sorte accroître ce cloisonnement. En effet la gestion des autorisations d'urbanisme demeurant de la compétence exclusive du maire, un transfert de la planification à l'intercommunalité accroîtra la distance entre l'urbanisme de planification et celui des autorisations de construire.

Ce constat conduit donc à relativiser l'intérêt de lier automatiquement l'instruction des autorisations d'urbanisme et la police correspondante. Il ne semble pas non plus de nature à interdire que, lorsque la délivrance des autorisations demeure de la compétence des maires, la responsabilité de la police soit entièrement transférée à l'État. Le contrôle de la légalité quant à lui continuera à s'exercer sur les autorisations d'urbanisme prises par les maires.

Le service de la direction générale des collectivités locales (DGCL), auditionné par l'équipe de mission, a mis en avant que les maires qui interviennent comme officiers de police judiciaire, le font au nom de l'État et non au nom de leur commune. Cette situation se retrouve pour la police réalisée au titre de la sécurité des immeubles

collectifs à usage d'habitation (articles L. 129-1 à L. 129-6 du CCH). Il semble que ce soit également le cas pour les immeubles en péril (L.511-1 à L. 511-6).

Dans ces conditions le statut du maire agissant au nom de la sa commune pour les polices de l'urbanisme et de la construction (articles L. 461-1 du CU et L.151-1 du CCH) semble poser un problème de positionnement pour savoir s'il joue dans ce cas effectivement le rôle d'un officier de police judiciaire.

Pour ce qui a trait au seul domaine de la construction, il est tout de même surprenant que le maire agisse au nom de sa commune pour s'assurer de la conformité aux règles en vigueur, alors même que leur élaboration est entièrement de la responsabilité de l'État. Par ailleurs à l'inverse de l'urbanisme, les associations d'élus et sans doute une majorité d'entre eux semblent ignorer ce pouvoir de police que la loi leur a conféré.

On ne saurait conclure ce paragraphe sans évoquer les effets du redéploiement de l'État en matière d'effectifs. Les associations d'élus audités ne s'insurgent pas devant cette situation, l'association des maires de France (AMF) rappelant que lors du vote de la loi transférant la responsabilité en matière de délivrance des autorisations d'urbanisme aux maires en 1983, le principe de la mise à disposition des agents non transférés à l'époque aux communes, avait été acquis en guise de compensation de cette nouvelle répartition des pouvoirs. Certes des crispations peuvent apparaître localement. Pour y faire face les élus locaux (communaux, au sein des EPCI et départementaux) organisent en termes de mutualisation les forces d'ingénierie publique à leur disposition. De fait et sans qu'une uniformité des solutions mises en œuvre soit observée, des organisations nouvelles apparaissent permettant de mobiliser les communes ou leurs établissements publics de coopérations intercommunale (EPCI) seuls ou en groupe pour créer des services mutualisant les compétences (sous la forme notamment de syndicats mixtes dédiés à cet effet), ainsi que les conseils en architecture, urbanisme et environnement (CAUE), les agences d'urbanisme, le cas échéant les établissements publics locaux (EPF) locaux ou non, les parcs naturels régionaux,... Certains organismes, par la voix de leur fédération respective, souhaitent cependant ne s'en tenir qu'à un rôle de conseil orienté exclusivement vers la planification, même si on peut observer sur le terrain des tentatives pour aller plus loin.

## **2.6. Lisibilité de l'action des agents de contrôle**

L'attitude des Français a toujours été ambivalente à l'égard des contrôles exercées en matière de police par les fonctionnaires. Si la nécessité de ces actions est reconnue, l'agent qui en est chargé, est toujours suspect de faire du pétitionnaire un contrevenant en puissance et jouant le cas échéant de sa position pour affirmer sa place.

Le garde-champêtre de nos vieux villages est-il un concept encore valide alors même que les règlements deviennent de plus en plus complexes et impliquent un professionnalisme et une technicité accrus? Sans doute pas, ce qui conduit à s'interroger sur la capacité des collectivités locales dans leur ensemble à se mobiliser pour avoir des agents d'une telle compétence. La taille de certaines d'entre elles leur permet de faire face à ce type d'obligations, mais la pauvreté et l'hétérogénéité actuelle de l'ingénierie publique locale réfutent en grande partie cette affirmation.

La dispersion ne favorise guère la lisibilité de l'action des agents chargés de ces missions et ne conduit pas à la valorisation de ces métiers pourtant indispensables dans un monde toujours plus complexe où la place des normes est devenue un mode de vie.

Aussi tout effort de simplification doit s'accompagner d'une rationalisation par regroupement des personnels afin d'en donner une meilleure visibilité.

## 2.7. La place des professionnels

Comme nous l'avons rappelé au paragraphe 1.2 la police revêt plusieurs dimensions. Si beaucoup retiennent la dimension répressive, elle contribue aussi largement à la diffusion des textes et donc à ce titre participe à toutes les formes de pédagogie nécessaires en ces matières souvent très évolutives et complexes. Il est important de rappeler que les agents qui sont chargés de ces missions sont très attachés non pas à accepter des compromissions mais à trouver des compromis face à des contrevenants, dont un certain nombre sont dans une ignorance relative des changements réglementaires.

Pour être efficace dans cette gestion pédagogique il est nécessaire de s'appuyer sur des bases de données qui recensent les principaux défauts de construction observés. Il en existe une, dénommée ORTEC (observatoire de la réglementation technique de la construction), gérée par le CSTB, qui rassemble les contrôles effectués par les CETE, accompagnés de ceux faits désormais par les DDT. Cependant l'exploitation par les professionnels de ces informations s'avère difficile pour des raisons d'accessibilité et par rigidité du système mis en place qui semble par exemple ne pas restituer les données géographiquement. De fait, la mise en œuvre d'actions de sensibilisation sur les principaux défauts observés n'est guère possible. Il semble qu'en la matière, une concertation entre les acteurs nationaux (État, CSTB, AQC, syndicats professionnels privés) serait utile à entreprendre afin d'améliorer l'utilisation de cette base et de celle que gère l'association de la qualité de la construction (AQC) alimentée par les déclarations de sinistres auprès des assurances à des fins pédagogiques.

Enfin la police est aussi un puissant levier pour amener des professionnels à respecter les règles en vigueur pour d'une part protéger le consommateur, d'autre part faire en sorte que la concurrence soit équitable entre tous. Sur ce point, la très grande majorité des syndicats professionnels rencontrés s'est nettement exprimée pour que les contrôles soient renforcés. Ces organismes mettent en avant leurs souhaits de voir se développer une information auprès des particuliers sur les divers types de contrats de construction permettant d'intégrer justement toutes les évolutions réglementaires. En revanche aucun choix unanime n'a été exprimé parmi les personnalités entendues par la mission sur les acteurs susceptibles de les réaliser et sur un éventuel partage entre secteurs public et privé<sup>1</sup>.

S'agissant des compagnies d'assurance, la demande de voir se renforcer les contrôles apparaît nettement. Elle correspond à un souci légitime de minimiser la sinistralité donnant lieu à une intervention financière de leur part. Il est intéressant d'ailleurs de souligner qu'en cas de sinistre avéré les fonds versés en indemnités ne subissent aucun contrôle quant à leur emploi à la remise en ordre des défauts constatés. Toutefois elles expriment le souhait que le développement des contrôles n'aboutisse pas trop souvent à la mise en exergue de non-conformités pouvant les impliquer financièrement, même en l'absence de sinistres, ce qui a pu être le cas en matière de réglementation sismique, avec la démolition-reconstruction de bâtiments non conformes.

---

<sup>1</sup> On peut toutefois signaler que certains organismes se déclarent attachés à l'intervention d'agents de l'État : les certificateurs peuvent apparaître trop chers, à l'inverse les contrôleurs pas suffisamment rémunérés pour exercer un contrôle attentif ; les agents de l'État sont gratuits pour les maîtres d'ouvrage, et impartiaux

Tout système déclaratif implique un minimum de contrôles soit en amont pour mettre en place un dispositif d'agrément des organismes habilités à donner les avis obligatoires, soit en aval pour vérifier, par sondages, que les déclarations et attestations sont bien sincères et conformes à la réglementation. Il est intéressant d'observer que dans un département comme celui de l'Ille-et-Vilaine, à l'initiative de la DDT, un panel de pétitionnaires de maisons individuelles a été sollicité l'an dernier pour des permis déposés en 2007 afin de vérifier que la simple communication de l'étude thermique attestant le respect de la RT 2005 avait été correctement faite. Sur 730 pétitionnaires ainsi interrogés, 73 % ont répondu mais seuls 29 % des réponses étaient accompagnés de l'étude en cause pourtant obligatoire. La DDT de Savoie a quant à elle signalé en juillet 2013 que tous les contrôles in situ réalisés depuis 2011 sur les attestations "accessibilité" établies par des bureaux de contrôle technique à l'achèvement des chantiers avaient fait apparaître des manquements non relevés.

## **2.8. Coût économique des contrôles**

Il est évident que dans sa forme actuelle l'exercice des polices en matière d'urbanisme et de construction est entièrement à la charge de la puissance publique, essentiellement l'État, alors que le recours obligatoire ou volontaire aux contrôleurs techniques est quant à lui imputé sur le coût de la construction. Le coût économique du strict contrôle des règles est donc totalement indolore pour le consommateur final.

On peut supposer que ce coût est relativement faible dans le domaine de l'urbanisme, puisqu'il s'agit de vérifier la conformité des travaux réalisés avec les prescriptions de l'autorisation délivrée. A ce stade le contrôle de légalité doit parvenir à éliminer les dossiers ne reprenant pas les règles liées aux risques, à la protection de l'environnement ou à l'étalement urbain, sauf pour ceux qui sont totalement illégaux, c'est-à-dire construits sans aucune autorisation. En première approche ce sont quelque deux heures maximum de travail qui sont mobilisables pour des maisons individuelles (déplacements sur place compris), ce temps pouvant être plus important pour des opérations plus complexes, mais sans dépasser une journée. Il est clair que pour ce type de mission, la fongibilité avec d'autres types de contrôles (environnement, construction) est à rechercher.

S'agissant des règles de construction le problème est bien plus compliqué. En effet le temps moyen peut varier d'un jour à 5 jours mobilisant le cas échéant des matériels pour faire des tests in situ.

Il est clair que pour être significatif le calcul d'un coût moyen au m<sup>2</sup> construit et contrôlé doit prendre en compte plusieurs paramètres. Ceux-ci avaient été définis par une étude, réalisée en 2006 sous l'égide de la DGUHC, qui mériterait d'être actualisée, avec les valeurs suivantes :

- un taux de contrôle effectué soit 25 % au global sachant que ce taux peut être modulé selon les régions et le type de constructions (maisons individuelles, logements collectifs et bâtiments d'activités tertiaires) ;
- un temps moyen (2,5 jours par contrôle) réalisé qui là encore peut dépendre des régions, des types de construction et des domaines à contrôler ;
- un coût de contrôleur (calcul selon les barèmes de prix des CETE) figé à 80 000 € l'an ;

- affectation de 530 ETP au total pour 55000 contrôles portant sur 105 millions de m<sup>2</sup> construits ;
- la part marginale d'investissement en matériels car peu significative chaque année.

Sur ces bases le coût moyen maximum, compte tenu des hypothèses qui précèdent, était de 50€/m<sup>2</sup> ce qui n'est pas négligeable. Par exemple pour une maison individuelle de 100m<sup>2</sup> coûtant 120 000 €, foncier compris, ce qui est faible par rapport à la réalité actuelle des prix, on aurait, si le coût était supporté par l'acquéreur, un renchérissement de 5 000 €, soit plus de 4 % de la valeur du bien. Dans certains cas cela correspondrait environ à l'équivalent du prêt à taux zéro (PTZ).

Il est important de souligner combien les estimations présentées ci-dessus sont susceptibles d'être nuancées. En effet les temps moyens par dossier dépendent étroitement des types de constructions inspectées. Il y a sans doute un examen technique approfondi à mener pour adapter les méthodologies de contrôle à l'objet. C'est dans ce cadre qu'on doit également apprécier la faisabilité des contrôles (Cf § 1.2). En fait les contrôles à réaliser doivent comporter plusieurs étapes pour être efficaces . Par exemple en matière de thermique, il est clair que la RT 2012 nécessite un premier examen au moment de la délivrance de l'autorisation avec la note de calcul spécifique à la construction. Puis un second en cours de chantier afin notamment de vérifier que les ajustements aux jointures entre les différents éléments sont bien faites, et enfin un troisième à l'achèvement pour une vérification générale.

Par ailleurs les campagnes de contrôles peuvent être réalisées sur des thèmes choisis de façon à mieux cibler les défauts et ainsi adapter des actions de formation/information auprès des professionnels. Cela conduit donc à estimer que le nombre évalué de 530 ETP pour parvenir à un niveau satisfaisant de contrôle de la construction est un maximum. En première approche il se situe sans doute aux environs de 400, mais une estimation plus précise est à faire.

A noter que l'emploi d'outils nouveaux tels que la « maquette numérique », qui rassemble en une unique base de données, partageable entre tous les acteurs d'une opération (maître d'ouvrage, maître d'oeuvre, entreprise de travaux) toutes les données relatives à la géométrie de l'ouvrage et à la nature et aux performances de ses composants, est de nature à simplifier certaines étapes du contrôle et à en renforcer l'efficacité. Cela ne dispensera pas pour autant les contrôleurs de visites in situ.

### 3. Scénarios d'évolution

Compte tenu des éléments de problématique qui ont été présentés au chapitre précédent, la mission a défini quatre scénarios possibles d'évolution :

- scénario au fil de l'eau ;
- externalisation plus ou moins importante au profit du secteur privé ;
- renforcement du contrôle par la puissance publique en distinguant trois possibilités :
  - recentralisation par l'État des polices en matière d'urbanisme et de construction avec pour corollaire la création d'une police de type administratif à l'instar de ce qui s'est opéré en matière d'environnement ;
  - partage de ces missions entre l'État et les collectivités locales ;
  - décentralisation complète auprès des communes.

Pour cette présentation la mission a pris le parti de ne pas distinguer les polices de l'urbanisme et de la construction. Par ailleurs il convient de souligner que des combinaisons entre les hypothèses présentées sont bien entendu possibles sauf dans le cas d'une recentralisation complète au sein de l'État.

#### 3.1. Scénario au fil de l'eau

Ce scénario consiste à laisser jouer les tendances actuelles, où peu à peu le contrôle exercé par la puissance publique diminue, ou, dans le cas de la construction, au mieux se stabilise par rapport à une situation actuelle, peu satisfaisante cependant pour les maisons individuelles et les bâtiments d'activités tertiaires.

On voit bien que dans tous les cas de figures d'un tel scénario, c'est par le biais de la bonne volonté des élus locaux, par la dénonciation anonyme ou les contentieux, dont certains peuvent prendre un caractère abusif, que le contrôle sera fait, faisant perdre dans une certaine mesure tout sens à la notion même de police.

L'avantage d'une telle situation est sans doute de conduire à des économies immédiates en termes de fonctionnement. En effet, la baisse des effectifs de l'État y mène, alors que dans le même temps les difficultés budgétaires, dans lesquelles de nombreuses collectivités sont plongées, les dissuaderont de recruter du personnel à cet effet.

Les inconvénients sont tout aussi visibles :

- inutilité de continuer à réglementer en ces matières, le non contrôle étant suffisamment incitateur à ne pas les respecter ;
- confusion entretenue sur les rôles respectifs des acteurs publics et privés dans la gestion de l'urbanisme et de la construction , le caractère parfois tatillon reproché

aux agents publics au moment de l'autorisation d'urbanisme s'estompant vite face aux dures réalités de la mise en œuvre des constructions ;

- problème de responsabilité en cas de graves difficultés intervenant parfois bien des années plus tard.

### **3.2. Externalisation des contrôles**

En second lieu, on pourrait imaginer une externalisation des contrôles, plus ou moins étendue à l'instar de ce qui se passe en Europe. Cela requiert d'approfondir l'approche économique esquissée au § 2.8, car il s'agit là d'un transfert plus ou moins accentué du public vers le privé. Cela requiert également une adaptation des textes et la mise en place d'un système d'agrément d'experts chargés de ces missions. Mais il est sans doute important de noter que seul le contrôle ferait l'objet de l'externalisation, mais pas l'instruction préalable, ni la délivrance des autorisations, ni encore le pouvoir de police, toutes missions qui resteraient entièrement publiques. Il apparaît en effet difficilement concevable qu'une tâche telle que la saisine des Parquets, soit externalisée ni même partagée entre puissance publique et secteur privé.

Une telle opération a déjà été menée pour le contrôle automobile, mais un tel scénario reviendra inéluctablement à augmenter les charges financières supportées par le pétitionnaire à un moment où le souci d'abaisser les coûts de construction est à l'ordre du jour. Ce transfert vers le particulier apparaîtrait nécessairement comme un changement radical.

En revanche, la reconversion des agents encore dédiés à cette mission essentiellement dans le domaine de la construction n'est sans doute pas un problème insurmontable dans la mesure où d'un côté il concerne de petits effectifs et de l'autre le suivi de l'agrément et donc les contrôles afférents, ainsi que des actions de type méthodologique et technique, resteront indispensables.

### **3.3. Scénarios de renforcement des contrôles par la puissance publique**

La mission a choisi de présenter trois options possibles dans un scénario global de renforcement de la police effectuée par la puissance publique :

- maintien d'un partage entre l'État et les collectivités locales ;
- décentralisation complète de l'exercice des polices auprès des communes ou par mutualisation dans les EPCI ou des groupes d'EPCI ;
- recentralisation au sein de l'État des polices de l'urbanisme et de la construction.

#### **3.3.1. Maintien d'un partage des responsabilités**

S'appuyant sur les articles L.462-1 du CU et L.151-1 du CCH, on peut imaginer le maintien d'un partage de l'exercice des polices. Cependant il est nécessaire de tenir compte de la situation en cours pour mieux définir les modalités de ce partage.

En effet la mission a cru discerner que les élus locaux n'ont pas investi en profondeur la sphère de la construction considérant sans doute que les réglementations sont produites par l'État et doivent donc à ce titre être sous son propre contrôle (Cf § 1.).

Dans ce contexte, la mission préconise de pérenniser cette situation en reprenant au compte du seul État les polices en matière de construction et donc les contrôles à opérer en conséquence. Pour se distinguer du scénario au fil de l'eau (Cf § 3.1) il convient donc que l'État adapte les effectifs par rapport à la situation actuelle, ce qui revient sur la base des 70 ETP France entière) dédiés au contrôle régional de la construction à les porter à une hauteur entre 400 et 500 ETP.

En revanche en matière d'urbanisme chacun conserverait les mêmes compétences qu'actuellement. Il va de soi cependant que le redéploiement des effectifs de l'État en matière d'application du droit des sols (ADS) posera des difficultés aux communes les plus petites. Il est dans ce cas de figure envisageable de faire rentrer le contrôle préalable en urbanisme dans les prestations de service faites par des EPCI ou des groupes d'EPCI à leurs communes membres, comme cela s'observe déjà dans de nombreuses régions. Mais il est sans doute prématuré d'envisager le transfert pur et simple de cette police aux EPCI pour les mêmes raisons que celles qui sont avancées pour le non transfert de la délivrance des autorisations d'urbanisme.

Dans un tel schéma, les avantages sont les suivants :

- les maires sont déchargés de la police de la construction mais conserve celle de l'urbanisme résultant de leur compétence en matière de délivrance des autorisations ;
- l'État assure la police de la construction dans son entièreté, ce qui est cohérent avec la production des normes techniques.

L'inconvénient majeur est pour l'État de renforcer les équipes en place pour le contrôle de la construction, ce qui en termes d'effectifs, reste peu important par effet de redéploiement des effectifs présents en DDT (environ 400 estimés par la mission pour environ 70 ETP actuellement déjà disponibles dans les CETE et les DDT). Pour l'urbanisme la situation serait en gros inchangée par rapport à la situation actuelle.

### **3.3.2. Décentralisation complète des polices de l'urbanisme et de la construction**

Ce cas de figure pose plusieurs problèmes. Il nécessite de revoir les articles instituant dans sa forme actuelle les deux pouvoirs de polices en supprimant toute référence à l'État en dehors des autorisations d'urbanisme qui relèvent de sa compétence, notamment pour les communes soumises au règlement national d'urbanisme en l'absence de document de planification. En effet il serait incohérent de confier le pouvoir de police à des communes, pour lesquelles l'Etat est compétent en matière de délivrance d'autorisations d'urbanisme.

Par ailleurs un tel transfert de compétence impliquerait un transfert équivalent de personnels aussi bien pour l'urbanisme, ce qui pourrait représenter un nombre non négligeable d'agents, sauf ceux qui assurent l'instruction pour les communes sous RNU et ceux nécessaires à ses besoins propres, que pour la construction soit environ 50 ETP. Il y a là matière à discussion infinie entre l'Etat et les communes notamment les plus petites, sur la question des agents à transférer.

En troisième lieu, compte tenu des difficultés budgétaires croissantes, le transfert de ces polices peut apparaître excessif et ce, d'autant plus qu'il y a un fondement politique et juridique à ce que l'État continue d'assumer ces responsabilités, notamment en matière de construction, lui seul édictant les normes correspondantes.

En dernier lieu le contrôle en matière de construction exige de mobiliser des matériels spécifiques pour les conduire. Le transfert aux collectivités nécessiterait la mise en place d'une organisation particulière permettant une mutualisation de ceux-ci.

Il va de soi que l'État ferait dans cette configuration des économies par transfert de charges aux communes.

### **3.3.3. Recentralisation complète des polices vers l'État**

C'est bien évidemment l'évolution exactement inverse de celle présentée au paragraphe précédent. Là encore, il est nécessaire de revoir la rédaction des articles des codes de l'urbanisme et de la construction créant les deux pouvoirs de polices en supprimant cette fois toute référence aux maires.

Au delà, une telle solution n'aurait réellement de sens que si était créée parallèlement une police de nature administrative destinée à compléter l'action des juridictions pénales avec les avantages décrits au § 2.4. Dans ce cadre l'action du seul opérateur que serait l'État, disposant en outre de cet arme supplémentaire et étendant le principe de protocoles locaux conclus entre les préfets et les Parquets, aurait bien plus d'impact qu'actuellement. Nous avons vu que les contentieux résultant du contrôle des règles de la construction sont en nombre infime, ce qui ne signifie nullement que ces règles soient bien respectées, mais correspond sans doute au fait que les principales irrégularités détectées ont pu être redressées.

Par ailleurs nous avons également vu que la RT 2012 a une ambition bien plus importante que les réglementations qui l'ont précédée. Dans ces conditions au-delà des actions orientées vers la pédagogie, l'intensification des contrôles et des poursuites en résultant s'avérerait efficace.

C'est dans une telle orientation que l'État assure réellement l'une de ses missions de base à savoir celle de contribuer à la régulation de l'économie et des pratiques sociales. En outre, et contrairement à ce qui s'est passé depuis plus de 30 ans, une telle mesure permettrait d'affirmer une mission à part entière revenant à l'État et particulièrement à ses services déconcentrés.

La contrepartie d'un tel choix est cependant claire, c'est celle du renforcement des effectifs. Nous avons vu que pour la construction ce sont entre 400 et 500 ETP qui apparaissent nécessaires, contre environ 70 affectés actuellement à cette mission.

Pour le domaine de l'urbanisme l'estimation est plus délicate à faire. En effet comme la mise à disposition d'agents de l'État auprès des communes les plus petites va être réduite, et que les temps moyens de contrôle sont sans commune mesure avec ceux nécessaires pour la construction (Cf § 2.8), rendant possible et souhaitable d'instaurer une fongibilité des activités des agents entre instruction résiduelle à la charge de l'État et police de l'urbanisme : on peut estimer qu'entre 100 et 200 ETP peuvent être requis pour prendre en charge cette action. Il va de soi que cette estimation doit être approfondie. C'est uniquement la police qui serait transférée à l'État, les maires demeurant les personnes publiques habilitées à délivrer les autorisations d'urbanisme.

Au total on peut estimer que le nombre d'agents nécessaires pour assurer ces missions de police s'élèverait entre 500 et 700 ETP. Ce contingent devrait être mis en place sur la base d'un redéploiement d'effectifs comme c'est déjà le cas pour ce qui concerne les DDT qui ont renforcé le contrôle de la construction. A cet égard, il convient de réaffirmer qu'il existe dans bon nombre de départements des sur-effectifs

d'anciens agents affectés à l'ATESAT. Aussi dans une phase transitoire, ces agents pourraient être utilement réaffectés sur de telles missions. On peut ajouter qu'une attention particulière devrait être portée dans les DDT à la mutualisation des tâches en matière d'urbanisme et de construction de façon à développer la mixité des activités.

Une question incidente peut concerner la lutte contre l'habitat indigne, dont nous avons rappelé qu'il fait l'objet d'une réflexion en cours pour en faire évoluer les modalités d'exécution, certaines dispositions ayant été intégrées au projet de loi ALUR.

Les avantages à attendre d'une telle réforme sont :

- donner une meilleure lisibilité et efficacité à l'action de contrôle dans ces deux domaines de l'urbanisme et de la construction où les exigences du développement durable sont essentielles ;
- assurer une vraie mission de régulation au service de politiques publiques maintes fois réaffirmées par les gouvernements successifs ;
- fixer un objectif ambitieux d'efficacité à ces politiques publiques par la mise en œuvre d'une action équilibrée entre pédagogie et répression ;
- décharger les élus locaux d'une mission d'officier de police judiciaire qui les placent dans une posture de représentant de l'État toujours délicate à gérer.

## 4. Conclusions et recommandations

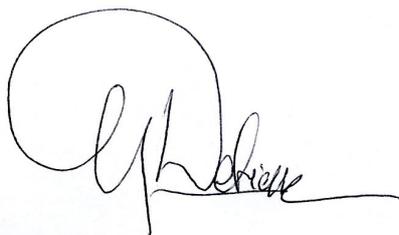
Compte tenu des considérations qui précèdent, la mission préconise de retenir les recommandations suivantes :

- centralisation des pouvoirs de police des deux domaines au bénéfice des services déconcentrés de l'État; à défaut, et dans le cas d'un maintien du partage des responsabilités entre l'État et les collectivités, la mission recommande qu'en matière de construction l'État soit l'unique détenteur du pouvoir de police et à ce titre prenne en charge la totalité des contrôles correspondants ;
- en parallèle, création d'une police de nature administrative en matière d'urbanisme et de construction, à défaut pour le seul domaine de la construction en lien éventuel avec la lutte contre l'habitat indigne ;
- généralisation des accords régionaux entre les préfets et les Parquets afin d'instaurer des protocoles de contrôles adaptées aux contextes locaux ; le ministère de la Justice étant actuellement en phase de réactualisation de sa circulaire aux procureurs de la république en date du 23 mai 2005, l'occasion est fournie d'en rappeler l'intérêt ;
- élaboration d'un guide en matière de contrôle de la construction mettant en exergue les différents essais possibles par type de domaine technique à contrôler et par type de bâtiment, ainsi que les méthodologies pour bâtir un plan de contrôle adapté, sans pour autant instituer des contrôles systématiques sur tous les champs à contrôler ;
- révision des modalités d'accès et d'exploitation de la base ORTEC en associant l'ensemble des acteurs concernés (CSTB, DHUP, DREAL/DDT, AQC et syndicats professionnels d'entreprises et de maîtres d'œuvre, contrôleurs techniques et certificateurs) ;
- lancement via les organisations professionnelles d'actions de sensibilisation et de formation auprès des entreprises, adaptées notamment aux résultats des principaux désordres constatés lors des contrôles en matière de construction ;
- lancement des recherches visant à simplifier les contrôles et à en garantir la faisabilité dans les domaines de la construction en s'appuyant sur le CSTB, et en utilisant largement les outils du futur, tels que la maquette numérique des ouvrages ;
- lancement d'une réflexion associant les entreprises qui interviennent dans le contrôle technique ou la certification, afin de mieux définir et articuler leur action par rapport à celle de l'État.

D'une manière générale pourquoi l'État ne créerait-il pas une police administrative unique en matière de développement durable afin d'unifier et d'harmoniser toutes celles qui existent au sein des ministères de l'écologie, du développement durable et de l'énergie et de l'égalité des territoires et du logement ? Parallèlement une seule appellation d'inspecteurs du développement durable verrait ainsi le jour et affirmerait

encore plus l'unité de ces missions de contrôle et de police qui, si leurs champs d'exercice différent, n'en sont pas moins semblables quant à leur exécution.

**Georges DEBIESSE**

A handwritten signature in black ink, featuring a large, stylized initial 'G' followed by the name 'DEBIESSE' in a cursive script.

Ingénieur général  
des ponts, des eaux et des forêts

**Jean-Louis HELARY**

A handwritten signature in black ink, featuring a large, stylized initial 'JL' followed by the name 'HELARY' in a cursive script.

Ingénieur général  
des ponts, des eaux et des forêt

# Annexes

# Annexe 1. Note de commande

Référence CGEDD n° 008814-01

15 FEV. 2013

## Programme d'activité 2013 du CGEDD

### Mise en oeuvre des polices de l'urbanisme et de la construction

#### Projet de lettre de commande

#### Contexte

Les polices de l'urbanisme et de la construction portent sur le respect des autorisations délivrées par l'administration, soit à la livraison d'un ouvrage, soit à une périodicité définie tant que celui-ci conserve sa destination initiale ou encore à la suite d'un dysfonctionnement, d'un danger constaté ou signalé.

Elles concernent des sujets aussi divers que le respect de l'application du droit des sols (ADS) ou celui de réglementations spécifiques (ERP, accessibilité des personnes handicapées, IGH, péril, réglementation thermique, risques naturels, etc.).

Ces réglementations relèvent du niveau central (décrets ou arrêtés ministériels), déconcentré (arrêtés préfectoraux comme le règlement sanitaire départemental) ou décentralisé (essentiellement maires).

La volonté de simplifier les procédures et d'alléger les missions de l'Etat conduit à privilégier un régime de déclaration de la part du bénéficiaire de l'autorisation par rapport à un contrôle matériel par l'Etat du respect des règles. Cette pratique laisse alors à l'administration la charge ou la possibilité, selon les cas, de vérifier, sur échantillon, la conformité de l'ouvrage au projet déposé.

Cette construction juridique s'oppose à une conception où le demandeur serait placé en pleine responsabilité (avec risque indemnitaire) et où l'administration n'aurait plus à assurer un contrôle de légalité ou de conformité. L'évolution des effectifs au sein des administrations déconcentrées a déjà conduit à la réduction des contrôles amont de certains actes et au quasi-abandon du contrôle par l'Etat de l'exécution.

Déjà, certaines polices apparaissent comme insuffisamment exercées et posent le problème de l'effectivité du droit: constructions illégales, travaux ne respectant pas les règles de décence d'un logement, implantations de supports publicitaires, suivi des autorisations délivrées en matière d'aménagement commercial, etc.

#### Champ de la mission

La mission viserait :

- dans un premier temps à identifier les réglementations et les secteurs dans lesquels les polices de l'urbanisme et de la construction sont peu mises en oeuvre,
- d'examiner dans un deuxième temps quelles sont les réglementations qui constituent un enjeu prioritaire à cet égard,
- d'étudier les différents régimes pouvant être mis en place pour assurer une prise en compte des prescriptions édictées par l'administration et s'assurer du respect par le demandeur tant de la règle que du projet pour lequel il a reçu l'autorisation explicite ou tacite.

.../...

Cet examen se fera en prenant en compte le contentieux, les évolutions prévisibles tant du nombre d'agents des services de l'Etat chargés de ces questions que de leurs qualifications.

Une recherche documentaire sera conduite sur les règles et les pratiques dans quelques pays développés.

La mission présentera des propositions susceptibles d'améliorer l'efficacité et l'efficience des polices de l'urbanisme et de la construction, sans exclure le transfert éventuel de certaines missions à d'autres acteurs (EPCI, région, etc).

Le rapport sera produit avant le 31 mars 2013.

15 FEV. 2013



Christian LEYRIT

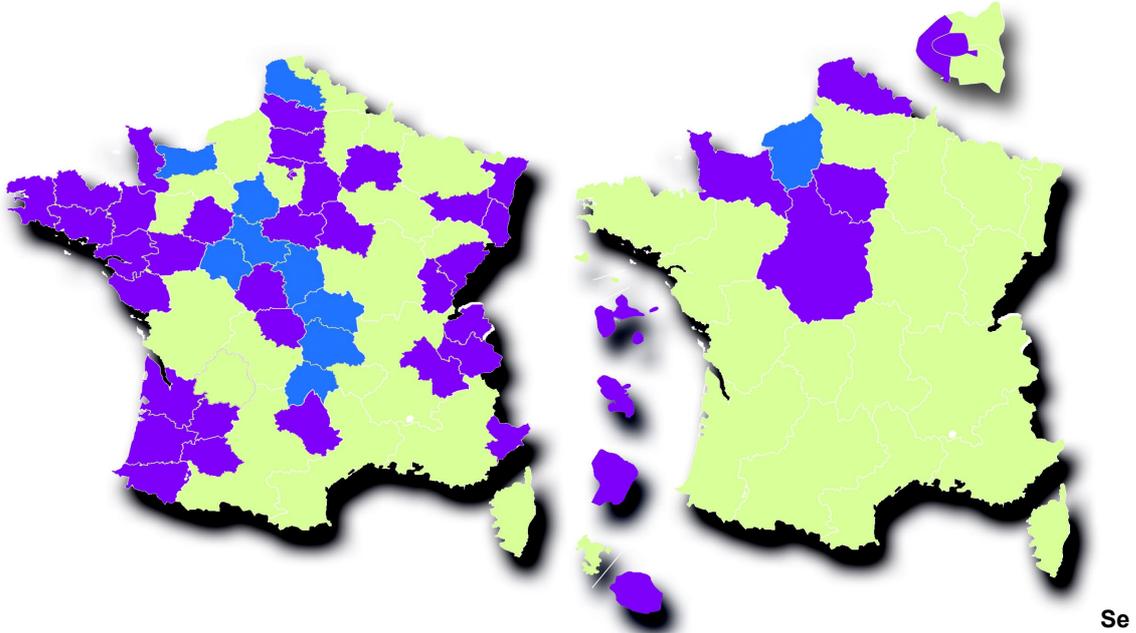
## Annexe 2. Liste des personnes rencontrées

<i>Nom</i>	<i>Prénom</i>	<i>Organisme</i>	<i>Fonction</i>	<i>Date de rencontre</i>
Amadou	David	CAPEB	Chargé de mission	17 mai 2013
Amiot	François	DGALN/DHUP/QV	Chargé de mission	19 avril 2013
Arnaud-Sabadie	Odile	DDT 74	Responsable ADS	5 juillet 2013
Belaouard Faou	Solène	Direction des affaires criminelles et des grâces Ministère de la justice	Chef de bureau	4 juillet 2013
Bellion	Sylvain	Association des maires de France	Chef de service ville urbanisme transport	14 mai 2013
Beaufort	Patrick	CAPEB	Chargé de mission	17 mai 2013
Bererd	Frédéric	DDT 69	Responsable ADS	5 juillet 2013
Bezy	Jean-Pascal	DGALN/DHUP/QV	Adjoint à la sous directrice	19 avril 2013
Bonfanti	Godive	Association de la Qualité de la Construction	Chargée de mission	29 avril 2013
Bournaud	François	DDT 69	Responsable service juridique	5 juillet 2013
Bourron	Stanislas	Sous direction des compétences et des institutions locales/ DGCL	Sous directeur	22 mai 2013
Brien	Yves	Fédération des CAUE	délégué général	29 avril 2013
Burgy	Juliette	DDT 69	Responsable service bâtiment	5 juillet 2013
Bruant	Marc	Académie Aix-Marseille	Responsable service bâtiment	5 avril 2013
Chanal	Didier	Certu	Chef de groupe	13 mars 2013
Chabaliar	Laurent	DDT 01	Chef service bâtiment	5 juillet 2013
Clamens	Alexandre	DDT 73	Responsable service habitat construction	5 juillet 2013
Charlot	Sylvain	Cete de Lyon	Responsable CRC	24 mai 2013
Debeaugny	Anne	DDT 69	Responsable CRC	5 juillet 2013
Delcamp	christophe	Fédération française des sociétés d'assurance	Risques entreprises, agricoles et construction	12 septembre 2013
Deneuvy	Jean-Philippe	DREAL Rhône Alpes	Directeur Adjoint	24 mai 2013
Deroux	Frédéric	DDT 07	Responsable ADS	5 juillet 2013
Duclère	Yves	DGALN/DHUP/QC/PAT	Chef de bureau	16 avril 2013

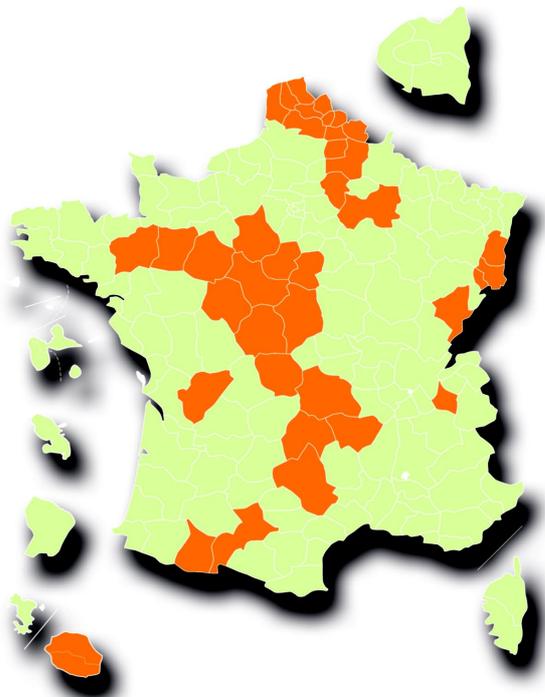
<b>Nom</b>	<b>Prénom</b>	<b>Organisme</b>	<b>Fonction</b>	<b>Date de rencontre</b>
Ducourneau	Marc	Association de la Qualité de la Construction (AQC)	délégué général	29 avril 2013
Duperret	Dominique	Union des maisons de France	Délégué général	31 octobre 2013
Dupuy-Lyon	Stéphanie	DGALN/DHUP/QV	Sous directrice	19 avril 2013
Esteben	Marc	DREAL Languedoc Roussillon	Inspecteur des sites	13 mai 2013
de Fontaines	Charlotte	Association des maires de France	Chargée de mission	14 mai 2013
Gautier	Patrick	Parc naturel régional du Vexin	Chargé de mission	31 mai 2013
Guenard-Salaün	Beatrice	Fédération française du bâtiment	Chef du service affaires juridiques et fiscales	31 octobre 2013
Guerlavas	Gwenaële	DREAL Rhône Alpes	Responsable service bâtiment et construction	24 mai 2013
Hannedouche	Bertrand	Fédération française du bâtiment	Chef du service efficacité énergétique et environnementale	31 octobre 2013
Hatier	Jean-Philippe	DDT 73	Responsable ADS	5 juillet 2013
Henry	Frédéric	CAPEB	Chargé de mission	17 mai 2013
Herscuc	Philippe	Association des départements de France	Chef de service	22 mai 2013
Hubert	Bernard	SG/DAJ/AJEU	Sous directeur	7 mai 2013
Krattinger	Yves	Association des départements de France	Vice président	22 mai 2013
Jambon	Vincent	DREAL Rhône Alpes	responsable service juridique	24 mai 2013
Julien	Lionel	DDT 74	Responsable service construction	5 juillet 2013
Ladreyt	Olivier	DDT 38	Responsable service juridique	5 juillet 2013
Laigneau	Olivier	Sous direction des compétences et des institutions locales/ DGCL	Chargé de mission	22 mai 2013
Laurent	Valery	Fédération française du bâtiment	Direction des affaires techniques	31 octobre 2013
Meteyer	Michel	CAPEB	Vice président	24 mai 2013
Morel	Nathalie	Cete de Lyon	CRC	24 mai 2013
Morel	Renaud	Certu	Chef de département	13 mars 2013
Olivier	Myriam	Cete de Lyon	Chef de service	24 mai 2013

<b>Nom</b>	<b>Prénom</b>	<b>Organisme</b>	<b>Fonction</b>	<b>Date de rencontre</b>
Patard	Camille	Cete de Lyon	CRC	24 mai 2013
Pelte	Pascal	Cete de Lyon	CRC	24 mai 2013
Pistono	Jean-Christophe	DDT 38	Responsable service Qualité de la construction	5 juillet 2013
Porte	Rémi	Fédération française des sociétés d'assurance	Département construction	12 septembre 2013
Prouvost	Stéphane	DREAL Poitou Charentes	Inspecteur des sites	13 mai 2013
Royer	Christophe	DREAL Rhône Alpes	Responsable CRC	24 mai 2013
Schmit	Philippe	Association des communautés de France	Délégué à l'action régionale	14 mai 2013
Spalacci	Stéphane	Fédération française des sociétés d'assurance	Responsable du département risques des entreprises agricoles et des collectivités territoriales	12 septembre 2013
Valem	Didier	Fédération française du bâtiment	Chef su service qualité de la construction et prévention des risques	31 octobre 2013
Weick	Paul	Fédération des Parcs naturels régionaux	Délégué général	7 mai 2013
Wright	Corinne	DDT 42	Responsable ADS	5 juillet 2013

**Annexe 3. Carte des services déconcentrés impliqués dans la réalisation de contrôles des règles de la construction et de protocoles de coopération avec les Parquets**



Services impliqués dans des actions de contrôles en régie ou de pré-contrôles sur justificatifs et/ou sur dossiers en D(R)EAL et DDT(M) – Source DHUP



Juridictions où existe une procédure partagée entre préfecture et procureur de la République – Source DHUP

## **Annexe 4. Protocole d'accord Contrôle des règles de construction**

entre le Procureur de la République de Chambéry,

et

le Préfet de la Savoie,

portant sur le traitement des infractions pénales mentionnées à l'article L152-1 du code la Construction et de l'Habitation relatives à la sécurité et à la solidité des bâtiments ainsi qu'à leur accessibilité aux personnes handicapées et à leurs performances énergétiques et environnementales.

### **I. Préambule**

Les personnes passent la plus grande partie de leur temps à l'intérieur des bâtiments. Très légitimement,

elles souhaitent que cet environnement dans lequel elles vivent et travaillent soit sûr, économe, sain, confortable et accessible. En ce qui concerne leur logement, elles y sont d'autant plus sensibles qu'elles se sont parfois endettées très lourdement pour l'acquérir ou, quand elles sont locataires, qu'elles consacrent une part croissante de leurs revenus à payer leur loyer et leurs charges locatives.

La loi garantit un niveau minimal de qualité pour les constructions neuves et pour les bâtiments faisant l'objet de travaux de rénovation. Cependant, le bâtiment étant un produit complexe, seuls les champs techniques les plus essentiels sont réglementés :

- la protection contre l'incendie,
- la protection contre les risques de chutes (gardes-corps, fenêtres basses),
- la prévention du risque sismique,
- la protection contre les termites et les insectes xylophages,
- le passage des brancards,
- la sécurité des portes automatiques de garages,
- l'accessibilité aux personnes handicapées,
- le renouvellement d'air,
- la performance énergétique et environnementale,
- la performance acoustique.

La réglementation de la construction, loin d'être exhaustive sur les critères de qualité d'un bâtiment, s'attache avant tout à protéger la population de dangers avérés. Les contrôles réalisés par les services de

Protocole d'accord en le Procureur de la République et le Préfet de la Savoie

l'État montrent que des pratiques de maîtres d'ouvrage peu scrupuleux, ou parfois inexpérimentés et incompetents, aboutissent à des situations susceptibles de mettre en péril la vie et la santé des occupants.

Le non-respect des règles de construction pénalise en outre les acheteurs et les utilisateurs des bâtiments.

La concurrence entre promoteurs ou entre entreprises est faussée. L'économie et l'environnement sont dégradés. Des personnes âgées ou accidentées ne peuvent plus continuer à utiliser leur logement comme elles le devraient.

Le droit pénal offre la possibilité de sanctionner et de pallier les manquements des acteurs de la construction, qu'ils soient maîtres d'ouvrage, architectes, bureaux d'études ou entrepreneurs. Il définit des sanctions, notamment d'ordre financier, et demande une mise en conformité systématique des ouvrages.

Les sanctions vis-à-vis des infractions des règles d'accessibilité sont renforcées.

Le présent protocole a pour objet de définir une politique pénale en matière de construction dans le département de la Savoie.

Le chef du service habitat et construction de la direction départementale des territoires de la Savoie est l'interlocuteur privilégié du Parquet.

## **II.Objectifs**

Sur la base, entre autres, des informations dont dispose la direction départementale des territoires, suite à l'analyse de dossiers ou après des constats in situ, le Procureur de la République apprécie la suite à donner aux infractions relevées en poursuivant les trois objectifs suivants :

- mettre les ouvrages en conformité vis-à-vis du code de la construction et de l'habitation,
- susciter une plus grande attention des professionnels au respect des règles de construction, au bénéfice des citoyens,
- veiller au reclassement de l'auteur pour éviter la récidive.

Les services déconcentrés de l'État, agissant sous l'autorité du Préfet, s'engagent, en poursuivant les mêmes objectifs, à mettre en œuvre les sanctions administratives prévues par le code de la Construction et de l'Habitation, en coordination avec les actions conduites par le Parquet.

## **III.Contrôles**

### **III.1 - Plan de contrôle**

Le direction départementale des territoires est chargée de mettre en place et d'animer, dans le cadre des orientations nationales et régionales, un plan de contrôle départemental des règles de construction.

Ce plan de contrôle identifie les priorités de contrôle par champ technique, par type de construction, par catégorie de maîtrise d'ouvrage et par secteur géographique, en fonction des enjeux stratégiques validés par le Préfet et le Parquet.

La liste des opérations ou bâtiments à contrôler est déterminée de plusieurs manières :

- par tirage au sort dans la base de données des permis de construire accordés au cours des deux années précédentes,
- par suspicion de l'administration, notamment de la part des services chargés d'instruire les demandes de permis de construire,
- après dénonciation ou dépôt de plainte de la part de professionnels ou de particuliers.

2 /7 Direction départementale des territoires de la Savoie – Service Habitat et Construction

Contrôle des règles de construction

Cette liste est susceptible d'être modifiée en cours d'année, en fonction de l'avancement des chantiers et des plaintes reçues.

### **III.2 - Contrôles effectués à la demande expresse du Procureur**

Dans le cadre de la politique pénale définie chaque année par le Procureur de la République, en liaison avec les services déconcentrés de l'État, celui-ci peut faire procéder sous son contrôle à des opérations de police judiciaire, en présence d'un magistrat du Parquet.

### **III.3 - Méthode de contrôle**

Pour chaque champ technique et type de construction, la méthode de contrôle est fixée par la direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature, rattachée au ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement.

### **III.4 - Opposition aux contrôles, menaces ou violences sur agents**

Le magistrat en charge de ce contentieux spécialisé ou, à défaut, le magistrat de permanence est tenu informé en temps réel des oppositions, menaces, violences de toutes natures formulées à l'encontre des agents chargés de contrôler les règles de construction. En cas d'opposition à un contrôle, les agents avertissent la brigade de gendarmerie qui leur apporte son soutien.

## **IV. Procès-verbaux**

### **IV.1 - Constatation des faits**

Les fonctionnaires chargé des contrôles identifient avec précision le ou les auteurs des faits et notamment les personnes morales. Dans ce cas, le procès-verbal précise l'identité et l'adresse de la personne physique, représentant légal de la personne morale ainsi que le numéro SIREN ou SIRET, la dénomination sociale exacte et l'adresse du siège social.

Le procès-verbal fait état des éventuelles complicités, s'il est prouvé, au stade du contrôle, que des personnes ont provoqué des infractions ou donné des instructions pour les commettre par don, promesse, menace, ordre, abus d'autorité ou de pouvoir.

Enfin, le procès-verbal mentionne les coordonnées de toute autre personne susceptible d'être entendue en vue d'apporter des informations complémentaires sur les circonstances et les responsabilités.

## **IV.2 - Rédaction du procès-verbal**

Le procès-verbal ou l'avis émis mentionne avec précision la qualification juridique des faits, en référence aux articles du code de la Construction et de l'Habitation et aux décrets et arrêtés pris pour son application.

A titre indicatif, les codes NATINF sont indiqués sur les procédures.

S'il s'avère que l'infraction n'a pas encore fait l'objet d'une codification NATINF, les services du

Parquet portent cette information à la connaissance de la Direction des Affaires Criminelles et des Grâces

(Pôle Études et Évaluation). Dans ce cas l'infraction portera le code 99999.

Dans l'exercice de son pouvoir de poursuites, le Parquet conserve toute latitude pour déterminer, et éventuellement requalifier, les infractions constatées.

Direction départementale des territoires de la Savoie – Service Habitat et Construction 3 /7

Protocole d'accord en le Procureur de la République et le Préfet de la Savoie

## **IV.3 - Transmission du procès-verbal**

Le procès-verbal est transmis au Parquet sans délai et accompagné d'une fiche navette pré-remplie, sur laquelle le Parquet reporte son numéro d'enregistrement. Lorsque c'est matériellement possible, celle-ci comporte déjà l'avis de la direction départementale des territoires, accompagné le cas échéant d'une proposition de suite judiciaire. La fiche navette est retournée à la direction départementale des territoires à titre d'accusé de réception.

Si, lors d'un contrôle, des travaux sont toujours en cours, une copie du procès-verbal est adressée au maire de la commune où les infractions ont été constatées, sans délai, afin qu'il puisse ordonner l'arrêt des travaux dans les conditions prévues à l'article L152-2 du code de la Construction et de l'Habitation.

En cas de sollicitation par un mis en cause ou une partie civile que la loi ne rend pas destinataire, la direction départementale des territoires est tenue de l'informer de l'existence d'une procédure et de lui en fournir les références. Le Parquet est seul habilité à communiquer des éléments de procédure visés à l'article R155 du code de la Procédure Pénale aux mis en cause ou aux parties civiles que la loi ne rend pas destinataires.

## **IV.4 - Demande de complément**

A tout moment, le Parquet peut solliciter l'avis ou des investigations complémentaires de la part de la direction départementale des territoires, en lui envoyant le procès-verbal original accompagné de la fiche navette. Les compléments demandés sont remis dans un délai raisonnable ne pouvant excéder 3 mois.

#### **IV.5 - Tableau de bord**

La direction départementale des territoires tient à jour un tableau de bord des procédures en cours (date et numéro d'enregistrement du Parquet).

#### **IV.6 - Procès-Verbal de renseignement judiciaire**

Comme son nom l'indique, le renseignement judiciaire sert à informer l'autorité judiciaire d'un fait quelconque. Cet acte, qui est unique, n'a qu'une valeur d'information. L'objectif est d'informer le Procureur d'un fait non qualifié pénalement ou d'une situation qui mérite d'être portée à sa connaissance.

Il sera utilisé par les agents dans les cas suivants :

- pour des faits ne présentant pas l'ensemble des éléments caractérisant une infraction mais révélant un trouble à l'ordre public,
- lorsque l'agent constate ou recueille des informations faisant état de la commission d'une infraction n'entrant pas dans le champ de ses compétences.

Ce procès-verbal peut néanmoins permettre au Parquet de qualifier une infraction et, par le biais d'un soit-transmis, de demander un complément d'enquête.

### **V.Suites judiciaires**

#### **V.1 - Principe**

Après enregistrement au bureau d'ordre, le Procureur de la République apprécie l'opportunité de traiter les procédures délictuelles par voie de poursuites ou d'alternatives aux poursuites.

En fonction de la gravité de l'infraction, les suites suivantes seront mises en œuvre :

- alternatives aux poursuites en privilégiant la mise en conformité des ouvrages,

4 /7 Direction départementale des territoires de la Savoie – Service Habitat et Construction

Contrôle des règles de construction

- poursuites pénales.

#### **V.2 - Information de la direction départementale des territoires**

Le Parquet informe la direction départementale des territoires de sa décision concernant les suites judiciaires, au moyen de la fiche navette qu'il retourne au service, assortie d'éventuelles pièces jointes.

#### **V.3 - Règlement amiable**

Lorsque la procédure se prête à être traitée par un règlement à l'amiable, conformément à la politique pénale arrêtée par le Parquet, la direction départementale des territoires en prend l'initiative immédiatement et en informe le Parquet au moyen de la fiche navette.

Cette dernière précise alors le délai dans lequel la situation peut être régularisée et l'étendue des mises en conformité demandées.

La DDT rend compte au Parquet de l'exécution des mesures prescrites, toujours au moyen de la fiche navette.

#### **V.4 - Avertissement de l'administration**

Lorsque l'infraction n'aura occasionné que de faibles dommages et que le mis en cause aura spontanément et sans délai procédé à la mise en conformité des ouvrages, la direction départementale des territoires adresse un avertissement écrit à l'auteur.

Cet avertissement est conservé aux archives de la direction départementale des territoires de manière à constituer un élément moral en cas de réitération d'infractions similaires.

Le modèle d'avertissement figure en annexe 2 de la présente convention.

#### **V.5 - Professions réglementées**

Lorsqu'il peut être considéré qu'un manquement grave aux règles de construction est principalement le fait d'un architecte ou d'une personne physique agréée en architecture, ou qu'un tel professionnel manifeste son intention de ne pas respecter la réglementation ou une attitude faisant obstacle à l'application de la réglementation, la direction départementale des territoires alerte le conseil national de l'ordre des architectes, lui transmet une copie de la décision judiciaire éventuelle et demande la prise de sanctions disciplinaires.

La même démarche est appliquée vers le COFRAC en ce qui concerne les bureaux de contrôle technique et vers les organismes certificateurs en ce qui concerne les sociétés ayant réalisé une activité soumise aux conditions de l'article L271-6 du code de la construction et de l'habitation.

La direction départementale des territoires avertit alors le Procureur de la République de la démarche engagée et le tient informé des suites données.

#### **V.6 - Entreprises certifiées ou bénéficiant d'une qualification professionnelle**

Lorsqu'une personne morale, auteur d'une infraction grave, est certifiée pour sa démarche qualité ou qu'elle est titulaire d'un certificat de qualification professionnelle correspondant à la nature de l'infraction, la direction départementale des territoires alerte l'organisme certificateur.

Direction départementale des territoires de la Savoie – Service Habitat et Construction 5 / 7

Protocole d'accord en le Procureur de la République et le Préfet de la Savoie

## **V.7 - Mesures alternatives aux poursuites pénales**

Lorsque le Parquet confie la mise en oeuvre de mesures alternatives aux poursuites au délégué du Procureur ou au médiateur pénal, il y associe la direction départementale des territoires, qui apporte son soutien technique à la réalisation de la mission.

Dans ce cadre, la DDT peut proposer des mesures spécifiques qui visent à la réalisation de la mission.

Elle apporte l'éclairage technique et financier nécessaire au contrôle d'exécution.

## **V.8 - Poursuites devant les juridictions répressives**

Dans le respect des principes de légalité et de l'opportunité des poursuites, la mise en mouvement de l'action publique par voie d'audiencement sera réservée aux infractions d'une particulière gravité, et en particulier :

– infractions susceptibles de mettre en danger la vie des personnes et pour lesquelles les prévenus n'ont pas programmé de travaux (sécurité incendie, gardes-corps, risque sismique, termites et xylophages, passage des brancards, portes automatiques de garages),

– lorsque, après mise en demeure de l'administration, l'auteur de l'infraction fait obstacle au droit de visite et refuse de communiquer les documents nécessaires au contrôle,

– lorsque l'auteur de l'infraction profère des menaces ou commet des violences à l'encontre des agents publics en charge du contrôle,

ainsi que :

– lorsque, après mise en demeure de l'administration, l'auteur de l'infraction ne manifeste aucune intention de faire réaliser les travaux de mise en conformité,

– lorsque, après mise en demeure de l'administration, l'auteur de l'infraction n'a pas fait réaliser les travaux de mise en conformité dans les délais sur lesquels il s'était engagé lors d'une tentative de règlement à l'amiable,

– lorsque l'auteur de l'infraction a déjà fait l'objet d'un avertissement de l'administration ou a déjà été condamné pour des faits similaires.

## **VI. Sanctions pénales**

Les sanctions pénales sont définies aux articles L152-4 et L152-10 du code la Construction et de l'Habitation.

Elles peuvent s'appliquer aux utilisateurs du sol, aux bénéficiaires des travaux, aux architectes, aux entrepreneurs et à toute autre personne responsable de l'exécution des travaux.

Les peines prévues sont :

– une amende pouvant atteindre 45.000 €,

– une obligation d'affichage ou de diffusion de la décision prononcée.

En cas de récidive, une peine de prison de six mois peut être prononcée.

Faire obstacle au droit de visite des bâtiments, en cours de construction ou achevés, est puni d'une amende de 3.750€ et d'un emprisonnement d'un mois.

Enfin, une interdiction d'exercer une activité professionnelle, définitive ou temporaire, peut être prononcée dans le cas particulier du non respect des règles relatives à l'accessibilité des immeubles aux personnes à mobilité réduite.

6 /7 Direction départementale des territoires de la Savoie – Service Habitat et Construction

Contrôle des règles de construction

La mise en conformité des ouvrages est systématique, y compris en cas d'extinction de l'action résultant du décès du prévenu ou de l'amnistie.

## **VII.Participation aux audiences**

La présence aux audiences des agents de constatation est essentielle pour apporter un éclairage technique et circonstancié au tribunal.

Les agents de constatation de la direction départementale des territoires reçoivent une copie de la citation à comparaître adressée au contrevenant.

Les services de l'État présents à l'audience pourront être entendus en qualité de témoins. Ils apportent au tribunal leur capacité d'expertise technique.

## **VIII.Achèvement des procédures**

La direction départementale des territoires est destinataire d'une copie de la réponse judiciaire donnée aux procédures.

Au besoin, elle peut saisir le bureau d'ordre pénal du Parquet (BOP) afin de prendre connaissance des suites judiciaires, un agent assermenté s'y présentant avec le numéro du Parquet.

## **IX.Suivi du protocole**

La direction départementale des territoires élabore annuellement un rapport de synthèse qui est présenté au comité régional « qualité de la construction » et communiqué au Procureur.

Les cosignataires se réuniront une fois par an, pour faire le point sur la politique pénale à mettre en œuvre, les éventuelles difficultés d'application du présent protocole et les modifications à y apporter.

A cette occasion, seront évoqués le contenu des procédures, les nouvelles dispositions législatives ou réglementaires, le plan de contrôle et le bilan de l'année écoulée.

## **X.Durée du protocole**

Ce protocole est conclu pour une durée de trois ans, tacitement renouvelable une fois. Il est modifié ou dénoncé à l'occasion de la réunion annuelle de bilan en présence des cosignataires.

Fait à Chambéry, le \_\_\_\_\_

Le Préfet,

Christophe MIRMAND

Le Procureur de la République,

Jean-Pierre VALENSI

## Annexe 5. Protocole d'accord DDT du Rhône /Parquet de Villefranche/ Saône



PRÉFET DU RHÔNE

### **Direction Départementale des Territoires du Rhône**

*Secrétariat Général*

*Unité des Affaires Juridiques*

**Affaire suivie par :**  
Frédéric BERERD  
frederic.bererd@rhone.gouv.fr  
Tél : 04 78 62 53 44  
Fax : 04 78 62 54 79

### **PROTOCOLE D'ACCORD**

**ENTRE**

**LE PARQUET DU TGI DE  
VILLEFRANCHE-SUR-SAONE**

**ET**

**LA DIRECTION DEPARTEMENTALE  
DES TERRITOIRES DU RHONE**

Ce protocole porte sur le traitement des infractions pénales dans le domaine de l'urbanisme et a pour objectif d'apporter une solution systématique en terme de régularisation ou de poursuite à l'ensemble des dossiers d'infractions constatées.

Le Procureur de la République définira une politique pénale en matière d'urbanisme en concertation avec la DDT. Cette politique pénale sera mise en œuvre par la DDT et notamment son unité contentieuse, sous le contrôle du parquet de Lyon. L'interlocuteur privilégié du parquet est l'Unité des affaires juridiques (UAJ) de la DDT.

Au préalable il est rappelé que la constatation d'infractions au code de l'urbanisme relève à la fois d'une obligation de la collectivité concernée et de l'Etat. Au niveau du département du Rhône, les maires sont les premiers acteurs des constatations d'infractions et, par voie de conséquence, sont les premiers à intervenir lors de cette phase de la procédure. La DDT intervient en tant que conseil (Unité affaires juridiques du siège et antennes territoriales) et est également amenée à dresser des procès verbaux (à la demande des maires, en cas d'urgence ou face au manque de réaction des communes).

Les procès verbaux sont systématiquement envoyés au parquet et il est proposé que ce dernier transmette la totalité des dossiers de poursuites ayant trait au domaine de l'urbanisme à la DDT afin d'obtenir un avis et une proposition de suivi de l'affaire pénale.

La première action de la DDT est d'étudier la possibilité de régularisation de l'affaire et d'informer la personne concernée de cette nécessité. La DDT pourra également solliciter le parquet afin que l'infractionnaire soit entendu par les gendarmes.

.../...

Direction départementale des Territoires du Rhône – 165, rue Garibaldi – 69401 Lyon cedex 03  
Standard 04.78.62.53.02 –  
Accueil du public : DDT Cité administrative – Bâtiment A - 9h 00-11h/14h-16h

La DDT pourrait ainsi proposer au parquet du TGI de LYON d'orienter les dossiers en trois voies décisionnelles :

**Classement sans suite :**

Pour les dossiers régularisés (sauf exception telle que des infractions commises par des professionnels ou des élus) ou pour des infractions de très faible ampleur ou liées à des incertitudes ou illégalités relatives à des autorisations du droit des sols ou à des prescriptions réglementaires de document d'urbanisme.

**La comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité, La composition pénale :**

Lorsque l'individu a reconnu sa culpabilité (complément d'enquête de la police ou de la gendarmerie obligatoire), et que l'infraction au code de l'urbanisme correspond à des délits sérieux.

La DDT établira en ce cas un rapport comprenant les infractions reprochées ainsi que les codes Natinf, elle fera également mention de toute information utile au magistrat pour la prise de décision, notamment par exemple les informations relatives au prix du m<sup>2</sup> dans le secteur ou la commune en cause.

Cette procédure sera entièrement gérée par le parquet sans nouvelle intervention de la DDT.

Dans les cas les plus problématiques et les plus importants, la DDT proposera que l'affaire fasse l'objet d'un **renvoi devant le tribunal correctionnel** et son représentant sera présent lors de l'audience (dans la mesure du possible), afin de tenir le rôle de « sachant » face au prévenu et à son éventuel avocat. Cette présence permet d'apporter au tribunal un éclairage technique, circonstancié et autonome par rapport à la collectivité. Pour se faire la DDT reçoit une copie systématique de la citation à comparaître adressée au contrevenant ou est avisé par les brigades de gendarmerie. Le dossier pourra être consulté à nouveau au parquet (vérification des éléments ou moyens juridiques nouveaux développés par le représentant du contrevenant).

Enfin, le parquet informe la DDT de l'avancée des dossiers au parquet ou au TGI par une information régulière des classements sans suite, des CRPC homologuées, décisions de composition... La mise en oeuvre des condamnations est, par ailleurs, suivie par l'unité des affaires juridiques de la DDT (constatation, astreintes éventuelles ...).

Le Directeur Départemental des Territoires,

Le Représentant du Parquet,



Guy LÉVI

Direction départementale des Territoires du Rhône – 165, rue Garibaldi – 69401 Lyon cedex 03  
Standard 04.78.62.53.02 –  
Accueil du public : DDT Cité administrative – Bâtiment A - 9h 00-11h/14h-16h

## Annexe 6. Glossaire des sigles et acronymes

<i>Acronyme</i>	<i>Signification</i>
ADS	Application du droit des sols
ALUR	Projet de loi sur l'amélioration du logement et un urbanisme rénové
AdCF	Association des communautés de France
AMF	Association des maires de France
AQC	Association de la qualité de la construction
BBZ	Budget base zéro
CAPEB	Confédération de l'artisanat et des petites entreprises du bâtiment
CAUE	Conseil en architecture, urbanisme et environnement
CCDSA	Commission consultative départementale de sécurité et d'accessibilité
CCH	Code de la construction et de l'habitation
CETE	Centre d'études techniques de l'Équipement
CRC	Contrôle des règles de construction
CSTB	Conseil scientifique et technique du bâtiment
CVRH	Centre de valorisation des ressources humaines
CU	Code de l'urbanisme
DDT	Direction départementale des territoires
DEB	Direction de l'eau et de la biodiversité
DGCL	Direction Générale des collectivités locales
DGALN	Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature
DGPR	Direction générale de la prévention des risques
DGUHC	Direction Générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction
DHUP	Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages
DIHAL	Délégation interministérielle à l'hébergement et l'accès au logement
DREAL	Direction Régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement
EPCI	Établissement public de coopération intercommunale
EPF	Établissement public foncier
ETP	Équivalent temps plein (unité de compte des agents)
IGH	Immeuble de grande hauteur
LOLF	Loi organique sur les lois de finances
ONCFS	Office national de la chasse et de la faune sauvage

<b>Acronyme</b>	<b>Signification</b>
ONEMA	Office national de l'eau et des milieux aquatiques
ORTEC	Observatoire de la réglementation technique de la construction
PLU	Plan local d'urbanisme
PTZ	Prêt à taux zéro
R et D	Recherche et développement
RT 2012	Règlement thermique 2012
UPEB	Programme urbanisme, paysage, eau et biodiversité
UTAH	Programme urbanisme, territoire, amélioration de l'habitat
RT 2012	Règlement thermique publié en 2012



**Ministère de l'écologie,  
du développement durable  
et de l'énergie**

**Conseil général de  
l'environnement  
et du développement durable**

7e section – secrétariat général

bureau des rapports  
et de la documentation

Tour Pascal B - 92055 La  
Défense cedex  
Tél. (33) 01 40 81 68 73

