

N° 216

SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1976-1977

Rattaché pour ordre au procès-verbal de la séance du 20 décembre 1976.
Enregistré à la présidence du Sénat le 11 mars 1977.

PROPOSITION DE LOI

tendant à modifier l'article L. 160-1 du Code de l'urbanisme,

PRÉSENTÉE

Par M. Jean FLEURY,

Sénateur.

(Renvoyée à la Commission des Lois constitutionnelles, de Législation, du Suffrage universel, du Règlement et d'Administration générale sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

EXPOSE DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

Aux termes des dispositions actuelles du Code de l'urbanisme, le maire peut, dans certaines conditions, prescrire par arrêté l'interruption de travaux méconnaissant les règles d'utilisation du sol qui s'imposent aux constructeurs. En revanche, il n'a pas lui-même la possibilité de faire réprimer pénalement de telles contraventions.

Urbanisme. — *Communes - Procédure pénale - Code de l'urbanisme - Plans d'occupation des sols.*

Il ne pourrait en effet provoquer le déclenchement des poursuites qu'en se constituant partie civile au nom de la commune ; or cette faculté ne lui est pas actuellement reconnue.

Il résulte en effet d'une jurisprudence constante de la Cour de cassation « qu'une commune ne possède pas le droit d'agir en réparation des infractions aux règlements édictés en vue de l'aménagement de la ville ; que ces règlements ont pour objet l'intérêt général et non les intérêts privés des communes ; que leur sanction est assurée exclusivement par l'action du Ministère public poursuivant l'application de la loi pénale » (cass. crim. 13 janvier 1960, ville de Nice).

Cette jurisprudence a pour effet de réserver au seul parquet le monopole du déclenchement des poursuites, conformément à la théorie générale de la recevabilité de l'action civile développée par la Chambre criminelle depuis un certain nombre d'années. Il en résulte que, quelle que soit la réalité des infractions prévues à l'article L. 480-4 du Code de l'urbanisme et constatées par un procès-verbal établi à la diligence du maire, le Ministère public reste exclusivement compétent pour mettre en mouvement l'action publique.

On peut s'interroger sur le fondement même de la distinction opérée par la Cour de cassation selon que l'atteinte à l'intérêt général intervient à titre principal, ou simplement à titre accessoire d'une atteinte portée à un intérêt privé, la constitution de partie civile n'étant admise que dans cette seconde hypothèse. Cette distinction n'est pas en effet exempte de quelque arbitraire dans la mesure où les atteintes aux textes dits d'intérêt général sont susceptibles de préjudicier gravement aux intérêts des particuliers qui, pour leur part, en ont respecté les termes. Et un plan d'occupation des sols, lorsqu'il fixe les limitations de densité ou de hauteur de construction, a en définitive autant pour objet de protéger chacun des individus qui composent la collectivité communale que le Code de la route, par exemple, lorsqu'il interdit un dépassement dangereux ; or, dans ce dernier cas, la constitution de partie civile n'est pas discutée.

Allant plus loin, on peut se demander si la jurisprudence interdisant aux communes de se constituer partie civile dans le cas d'infraction aux règles fixées par les documents d'urbanisme n'est pas désormais anachronique, et cela pour plusieurs raisons :

— Cette jurisprudence pouvait trouver quelque fondement lorsque les documents d'urbanisme étaient rares et peu détaillés et

que, pour l'essentiel, les règles applicables résultaient de textes de caractère général ; l'intérêt de la commune se confondait alors très largement avec l'intérêt général. L'institution et la multiplication de plans d'occupation des sols mettant en œuvre des règles très précises pour un objectif strictement défini, a modifié ces données, au point qu'on peut désormais admettre que la commune a un intérêt particulier à ce que le plan soit, tel qu'il a été établi, respecté par les constructeurs. Ainsi doit-on logiquement lui reconnaître la possibilité de déclencher l'action publique lorsqu'il y a contravention aux règles fixées par un document à l'élaboration duquel elle a étroitement participé (art. L. 123-3 du Code de l'urbanisme), qui n'est susceptible de s'appliquer que sur son propre territoire et dont la stricte observance présente évidemment pour elle un intérêt tout à fait spécifique.

— Alors que les prescriptions d'urbanisme se multiplient, et au moment où les pouvoirs publics souhaitent que leur application devienne plus rigoureuse, ce qui s'est traduit par le renforcement récent des peines sanctionnant leur violation, il est irréaliste de ne pas donner à l'autorité qui est effectivement responsable, devant les administrés, de la bonne exécution des documents d'urbanisme, les moyens de déclencher elle-même les poursuites lorsque les règles fixées par ceux-ci ne sont pas respectées.

— Enfin, la loi du 31 décembre 1976 portant réforme de l'urbanisme a institué une dérogation importante au monopole des poursuites du parquet dans le domaine de l'urbanisme, puisque désormais, aux termes de dispositions ajoutées aux articles L. 160-1 et L. 480-1 du Code de l'urbanisme, les associations pourront, dans de très nombreux cas, exercer les droits reconnus à la partie civile. La logique aurait voulu que, parallèlement à la reconnaissance par la loi du droit des associations à faire respecter les règles d'urbanisme, la possibilité soit donnée aux autorités municipales de faire appliquer effectivement des dispositions dont elles ont été amenées, dans bien des cas, à prendre publiquement la responsabilité devant les administrés.

C'est cette lacune que nous vous demandons de combler en adoptant la proposition de loi suivante :

PROPOSITION DE LOI

Article unique.

Le premier alinéa de l'article L. 160-1 du Code de l'urbanisme est complété par la phrase suivante :

« Pour l'application du présent alinéa, le maire peut exercer, au nom de la commune, les droits reconnus à la partie civile en ce qui concerne les faits constituant l'infraction. »