

SÉNAT

2^e SESSION ORDINAIRE DE 1959-1960

Annexe au procès-verbal de la séance du 16 juin 1960.

RAPPORT

FAIT

*au nom de la Commission des Affaires économiques et du Plan (1)
sur le projet de loi modifiant et complétant le chapitre 1^{er}
du titre X du livre I^{er} du **Code de l'urbanisme et de l'habitation**
et relatif à la répression des infractions en matière de **décen-**
tralisation des installations et établissements industriels, scien-
tifiques et techniques.*

Par M. Charles SURAN

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean Bertaud, président ; Paul Mistral, Etienne Restat, Joseph Yvon, Henri Cornat, vice-présidents ; René Blondelle, Auguste Pinton, Joseph Beaujannot, Jean-Marie Bouloux, secrétaires ; Louis André, Octave Bajoux, Jean Bardol, Beloucif Amar, Jean Bène, Auguste-François Billiémas, Georges Bonnet, Albert Boucher, Amédée Bouquerel, Marcel Brégégère, Raymond Brun, Gabriel Burgat, Omer Capelle, Michel Champlébourg, Henri Claireaux, Emile Claparède, Maurice Coutrot, Etienne Dailly, Léon David, Jean Deguise, Alfred Dehé, Henri Desseigne, Hector Dubois, Emile Durieux, René Enjalbert, Jean Errecart, Jacques Gadoin, Jean de Geoffre, Victor Golvan, Léon-Jean Grégory, Gueroui Mohamed, Roger du Halgouet, Yves Hamon, René Jager, Michel Kauffmann, Jean Lacaze, Maurice Lalloy, Robert Laurens, Charles Laurent-Thouvery, Marcel Lebreton, Modeste Legouez, Marcel Legros, Robert Liot, Henri Longchambon, Jacques Marette, Pierre-René Mathey, Roger Moreve, Charles Naveau, Gaston Pams, Guy Pascaud, François Patenôtre, Pierre Patria, Gilbert Paulian, Marc Pautzet, Paul Pelleray, Raymond Pinchard, Jules Pinsard, Michel de Pontbriand, Henri Prêtre, Eugène Ritzenthaler, Eugène Romaine, Laurent Schiaffino, Abel Sempé, Edouard Soldani, Charles Suran, Gabriel Tellier, René Toribio, Camille Vallin, Emile Vanrullen, Jacques Verneuil, Pierre de Villoutreys.

Voir le numéro :

Sénat : 169 (1959-1960).

SOMMAIRE

- I. — Législation actuelle sur la répression des infractions en matière de décentralisation.
 - II. — Analyse du projet de loi.
 - III. — Propositions de la commission.
 - IV. — Texte présenté par le Gouvernement.
-

Mesdames, Messieurs,

La réforme du Code de l'urbanisme et de l'habitation qui vous est proposée aujourd'hui a pour objet le renforcement de la répression des infractions en matière de décentralisation.

Pour être complète, la politique de décentralisation doit associer aux mesures positives freinant l'hypertrophie de la région parisienne et favorisant le développement économique de nos régions sous-développées, une gamme de sanctions dont la rigueur est dictée au moins autant par l'importance des objectifs que l'on veut atteindre que par la gravité des infractions commises.

Dans la mesure où l'on considère la déconcentration de Paris comme un impératif vital pour notre économie, il est normal que la répression des infractions en matière de décentralisation soit particulièrement sévère. C'est un fait d'évidence que dans une société, toute obligation non assortie de sanctions ou faiblement réprimée, reste lettre morte.

Selon l'exposé des motifs du présent projet de loi, l'efficacité de la politique de décentralisation exige que les fraudeurs soient sanctionnés avec sévérité. A cette fin, les dispositions qui vous sont présentées se proposent de transférer des tribunaux judiciaires à l'Administration le pouvoir de prendre certaines sanctions prévues par l'alinéa 2 de l'article 103 du Code de l'urbanisme et de l'habitation : mise en conformité des constructions avec la législation ou démolition en cas de réalisation irrégulière.

I

**La législation actuelle sur la répression des infractions
en matière de décentralisation.**

L'ordonnance n° 58-1446 du 31 décembre 1958 a assimilé la répression des infractions en matière de décentralisation à la répression des infractions à la législation sur le permis de construire.

Un examen sommaire de cette législation nous conduit à l'envisager au triple point de vue :

- des auteurs des infractions ;
- de la nature de l'infraction ;
- des sanctions.

1° *Les auteurs des infractions en matière de décentralisation.*

Aux termes de l'article 103 du Code de l'urbanisme et de l'habitation, auquel se réfère l'article 152-1, les auteurs des infractions en matière de décentralisation peuvent être les bénéficiaires des travaux, les architectes, les entrepreneurs ou toute autre personne responsable de l'exécution des travaux effectués au mépris des obligations imposées par la législation sur la décentralisation.

Cette énumération ne fait que reprendre les dispositions de l'article 103 du Code de l'urbanisme consacré aux infractions sur le permis de construire.

2° *Les infractions.*

Sont considérées comme infractions la création ou l'extension d'une installation industrielle ou de ses annexes ou d'un établissement scientifique ou technique, ainsi que la construction d'un immeuble à usage de bureaux, effectuées soit sans agrément du Ministre de la Construction lorsque cet agrément est rendu obligatoire par décret, soit en infraction aux conditions fixées par ledit

décret ou par la décision d'agrément. Le maintien de l'une des installations précitées au-delà d'un délai fixé par la décision d'agrément, lorsque l'agrément est accordé à titre temporaire, est puni dans les mêmes conditions.

3° *Les sanctions.*

Les sanctions réprimant les infractions en matière de décentralisation sont de deux ordres. Les unes ont un caractère obligatoire : en cas de première condamnation, le contrevenant est passible d'une amende de 1.500 à 150.000 NF ; en cas de récidive commise dans un délai de trois ans à compter de la première condamnation, le délinquant est puni d'une amende de 3.000 à 300.000 NF et d'un emprisonnement de onze jours à un mois. Les autres sont facultatives : le tribunal *peut* (il s'agit donc d'une simple faculté), après audition du représentant du Ministre de la Construction, ordonner soit la mise en conformité des constructions avec les dispositions réglementaires et légales, soit la démolition des constructions irrégulières. Il ne s'agit là que d'une simple latitude laissée à l'appréciation du tribunal qui est seul compétent pour appliquer ces sanctions.

II

Analyse du projet de loi.

Les dispositions prévues dans le projet de loi qui vous est présenté visent essentiellement à renforcer les pouvoirs de l'Administration en matière de sanctions, et par là-même à accroître l'indépendance des pouvoirs publics vis-à-vis de l'autorité judiciaire en matière de répression des infractions sur la décentralisation.

Dans la législation actuelle, en effet, seule l'autorité judiciaire est compétente pour prescrire la démolition d'une construction irrégulière ou la mise en conformité des constructions avec les dispositions légales.

1. *Etendue des pouvoirs conférés à l'Administration dans le projet de loi.*

Les sanctions dont l'Administration auraient la disposition pour réprimer les infractions en matière de décentralisation seraient destinées à faire face à deux situations.

En cas d'occupation irrégulière de locaux industriels, scientifiques et techniques ou de locaux à usage de bureaux, l'Administration serait habilitée à les faire évacuer et à exiger leur remise dans leur état antérieur. Par occupation irrégulière, il faut entendre l'installation d'une personne physique ou morale dans des locaux industriels, scientifiques, techniques ou de bureaux, au mépris de l'agrément du Ministre de la Construction ou en infraction aux conditions fixées par l'agrément.

Le délinquant disposerait d'un délai de six mois, à compter de la notification de la décision administrative, pour évacuer les lieux et les remettre dans leur état antérieur. Ce délai passé, l'Administration pourrait procéder à l'expulsion d'office et à la remise en état des locaux aux frais du délinquant.

Il convient de souligner que le projet de loi ne prévoit aucun délai imparti à l'Administration à compter du jugement pour notifier sa décision.

En cas de construction irrégulière, c'est-à-dire non agréée par le Ministre de la Construction ou réalisée en infraction aux conditions fixées dans la décision d'agrément, l'Administration pourrait procéder, dans les mêmes conditions que celles concernant l'évacuation des locaux, à leur démolition.

Enfin, il est à noter que les conventions conclues en violation des dispositions légales ou réglementaires en matière d'agrément ne pourraient être opposées à l'Administration. Celle-ci aurait la possibilité de faire procéder à l'expulsion, à la remise en état des locaux, à leur démolition, quelle que soit la nature de la convention. La bonne foi de l'un des contractants, par exemple, ne pourrait en rien atténuer la rigueur de ces dispositions.

Selon l'article 153-3 qui vous est proposé, l'Administration serait donc dispensée de faire la preuve de la mauvaise foi de l'un ou de l'autre des contractants.

2. *La mise en œuvre des sanctions administratives prévues par le projet de loi.*

1° La mise en œuvre des sanctions dont disposerait l'Administration serait toujours subordonnée à une condamnation judiciaire préalable, conformément aux dispositions de l'article 2 du projet de loi qui vous est soumis.

Il serait donc impossible aux pouvoirs publics de prescrire à un délinquant l'évacuation de locaux, voire leur démolition, sans qu'une instance judiciaire l'ait préalablement et définitivement condamné. Les sanctions administratives compléteraient et renforceraient les sanctions judiciaires ; elles ne pourraient, en aucun cas, se substituer à elles ;

2° Par contre, et c'est là qu'apparaît le caractère dangereux et insolite du projet qui vous est soumis, dès que la sanction judiciaire serait définitivement rendue, l'Administration serait libre d'appliquer les sanctions énumérées à l'article 2 du projet de loi, sans que ces sanctions aient été décidées au préalable par le juge. L'action de l'Administration serait subordonnée à une instance judiciaire ; l'application d'une pénalité administrative ne dépendrait plus de l'autorité judiciaire.

A ce renforcement de pouvoir correspond la rédaction nouvelle de l'article 152-1 du Code de l'urbanisme inséré dans l'article premier du projet de loi qui vous est présenté.

Dans sa rédaction actuelle, l'article 152-1 se réfère à l'article 103 du Code de l'urbanisme, ainsi conçu :

« Les bénéficiaires des travaux, architectes, entrepreneurs ou autres personnes responsables de l'exécution de travaux effectués au mépris des obligations imposées par le présent titre, par les règlements d'administration publique pris en exécution de ses dispositions ou par le permis de construire délivré, sont passibles d'une amende de 1.500 à 150.000 NF chacun.

« Le tribunal peut ordonner, après audition du représentant du Ministre du Logement et de la Reconstruction, soit la mise en conformité des constructions avec le permis de construire, soit la démolition des constructions irrégulières en vue du rétablissement des lieux dans leur état antérieur.

« Les personnes visées au premier alinéa du présent article, qui auront été condamnées par application de cet article et qui, dans les trois années qui suivent, commettraient à nouveau une des infractions qu'il prévoit, sont punies d'une amende de 3.000 à 300.000 NF et d'un emprisonnement de onze jours à un mois. »

Dans la rédaction qui vous est proposée, seuls les alinéas 1 et 3 resteraient en vigueur, l'alinéa 2 serait abrogé.

Désormais, les pouvoirs que le juge pouvait exercer en matière de démolition de constructions irrégulières ou de mise en conformité des constructions avec les dispositions légales, seraient remis entre les mains de l'Administration.

III

Propositions de la Commission.

Après examen, votre Commission des Affaires économiques et du Plan a décidé de rejeter le projet de loi qui vous est présenté.

1. — Votre Commission a estimé que les sanctions actuellement mises à la disposition de l'appareil judiciaire devraient permettre de réprimer les infractions en matière de décentralisation, à condition toutefois que les décisions des tribunaux utilisent tout l'éventail des sanctions prévues à l'article 103 du Code de l'urbanisme et de l'habitation, et que ces sanctions soient strictement exécutées par l'Administration.

Par contre, l'adoption du présent projet conduirait à mettre en échec, au nom de la politique de décentralisation, l'un des principes fondamentaux du droit français qui, de tout temps, a fait de l'autorité judiciaire la gardienne des libertés individuelles.

2. — Sans doute, les dispositions du présent projet prévoient que la mise en œuvre des sanctions administratives est subordonnée à l'existence d'une condamnation judiciaire préalable ; mais l'Administration reste libre d'appliquer discrétionnairement les sanctions prévues à l'article 2 du projet de loi à *la suite et en dehors* de l'action judiciaire.

Un tel transfert de compétence à une administration anonyme — et non au Ministre de la Construction — ne peut que conduire à une application arbitraire des dispositions du présent projet.

En outre, la faculté et non l'obligation reconnue aux pouvoirs publics d'appliquer la gamme des sanctions administratives ne fera qu'accroître le risque d'une politique discriminatoire de l'Administration en matière de pénalités.

3. — Enfin, votre Commission a estimé que pour porter remède au problème évoqué dans l'exposé des motifs du projet de loi qui vous est soumis, le Gouvernement doit orienter son action vers une aggravation des peines déjà existantes, et non vers

le transfert à l'Administration d'un pouvoir qui de tout temps a appartenu aux tribunaux, en application des principes fondamentaux de notre droit public.

En conséquence, elle suggère au Gouvernement de déposer un projet de loi renforçant les sanctions judiciaires, ajoutant en outre que, s'agissant d'un texte purement pénal, elle ne serait pas compétente.

C'est la raison pour laquelle elle propose au Sénat *le rejet intégral* du texte présenté et non pas un amendement modifiant l'échelle des peines déjà existantes.

Selon les dispositions de l'article 44, paragraphe 3 du Règlement du Sénat, votre Commission oppose *la question préalable* au projet de loi qui vous est soumis, avant la discussion des articles.

PROJET DE LOI

(Texte présenté par le Gouvernement.)

Article premier.

L'article 152-1 du code de l'urbanisme et de l'habitation, tel qu'il résulte de l'ordonnance n° 58-1446 du 31 décembre 1958, est remplacé par le texte suivant :

« Art. 152-1. — Les dispositions des alinéas 1^{er} et 3 de l'article 103 sont applicables en cas de création ou d'extension d'une installation industrielle ou de ses annexes ou d'un établissement scientifique ou technique, ainsi qu'en cas de construction d'un immeuble à usage de bureaux, effectuées soit sans l'agrément du Ministre de la Construction, lorsque cet agrément est rendu obligatoire par décret, soit en infraction aux conditions fixées par ledit décret ou par la décision d'agrément.

« Le maintien d'une des installations précitées au-delà du délai fixé par la décision d'agrément, lorsque l'agrément est accordé à titre temporaire, est puni dans les mêmes conditions. »

Art. 2.

Sont insérés après l'article 152-1 les deux articles suivants :

« Art. 152-2. — En cas de condamnation devenue définitive prononcée en application de l'article 152-1, l'administration peut prescrire au délinquant, dans le cas où il y a occupation irrégulière, l'évacuation des locaux et leur remise dans leur état antérieur, et, dans le cas où il y a eu réalisation irrégulière de constructions, la démolition de ces constructions.

« L'évacuation, ainsi que la remise en état ou la démolition doivent intervenir dans un délai de six mois à dater de la notification de la décision administrative prise en application de l'alinéa précédent.

« Passé ce délai, l'administration peut procéder d'office, aux frais du délinquant, à l'expulsion des occupants ainsi qu'à la remise en état des locaux ou à la démolition des constructions.

« Art. 152-3. — Les contrats et conventions conclus en violation des dispositions subordonnant à un agrément préalable la création ou l'extension d'une installation industrielle ou de ses annexes ou d'un établissement scientifique ou technique ou l'occupation dans ce but des locaux vacants, ainsi que la construction de bureaux, ne sont pas opposables à l'administration lorsqu'elle procède, conformément à l'article 152-2, à l'expulsion des occupants, à la remise en état des locaux ou à la démolition des constructions. »