
Protocole d'accord Contrôle des règles de construction

Entre le Préfet de La Réunion et les Procureurs de la République de Saint-Denis et Saint-Pierre,

portant sur le traitement des infractions pénales mentionnées à l'article L.152-1 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),
- l'accessibilité aux personnes handicapées,
- le passage des brancards,
- le renouvellement d'air,
- les performances thermiques,
- la performance acoustique,
- la prévention du risque sismique,
- la protection contre les termites et les insectes xylophages.

La réglementation de la construction, loin d'être exhaustive sur les critères de qualité d'un bâtiment d'habitation, s'attache avant tout à protéger la population de dangers avérés. Les contrôles réalisés par les services de 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. Ce non respect peut contribuer au développement de l'habitat indigne dans l'île.

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 Réunion.

Le chef du service Aménagement Durable, Énergie, Climat de la direction de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement de la Réunion est l'interlocuteur privilégié des Parquets pour la mise en œuvre de ce protocole.

II. Objectifs

Le contrôle du respect des règles de construction, ou CRC, apparaît comme un outil au service d'une plus grande qualité des bâtiments.

Sur la base, entre autres, des informations dont dispose la direction de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement, 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,
- veiller au reclassement de l'auteur pour éviter la récidive.

La direction de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement, agissant sous l'autorité du Préfet, s'engage, 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 les Parquets.

III. Contrôles

III.1 - Plan de contrôle

La direction de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement est chargée de mettre en place, 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 concerné.

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,
- après dénonciation ou dépôt de plainte de la part de professionnels ou de particuliers.

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 la direction de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement, 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 de l'agent chargé de contrôler les règles de construction. En cas d'opposition à un contrôle, l'agent avertit la brigade de gendarmerie qui leur apporte son soutien.

IV. Procès-verbaux

IV.1 - Constatation des faits

Le fonctionnaire chargé des contrôles identifie 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.

Si l'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.

IV.3 - Transmission du procès-verbal

Le procès-verbal est remis en main propre au magistrat en charge de ce contentieux en fonction des dossiers et du Parquet concerné.

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 de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement 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 R.155 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 de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement, en lui envoyant le procès-verbal original. Les compléments demandés sont remis dans un délai raisonnable ne pouvant excéder 3 mois.

IV.5 - Tableau de bord

La direction de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement tient à jour un tableau de bord des procédures en cours (date et n° d'enregistrement du Parquet).

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,
- poursuites pénales.

V.2 - Information de la direction de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement

Suite à la remise en main propre des procès verbaux, le Parquet informe la direction de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement de sa décision concernant les suites judiciaires.

V.3 – Alternatives aux poursuites pénales

V.3.1 – Règlement amiable

Lorsque la procédure se prête à être traitée par un règlement amiable, conformément à la politique pénale arrêtée par le Parquet, la direction de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement en prend l'initiative immédiatement et en informe le Parquet.

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

La direction de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement rend compte au Parquet de l'exécution des mesures prescrites à l'issue du délai donné au fin de régularisation.

V.3.2 – Rappel à la loi

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, le Parquet demandera qu'un rappel à la loi soit réalisé par un officier de police judiciaire.

Cet avertissement est communiqué par le Parquet à de la direction de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement de manière à constituer un élément moral en cas de réitération.

V.4 - 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 concernera avant tout les infractions d'une particulière gravité, et en particulier :

- les 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,

- termite et xylophages, passage des brancards),
- 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.

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 de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement 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 L.271-6 du code de la Construction et de l'Habitation.

La direction de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement 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 de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement alerte l'organisme certificateur.

VI. Sanctions pénales

Les sanctions pénales sont définies aux articles L.152-4 et L.152-10 du code de 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.

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

Dès connaissance de l'audience, l'agent de constatation ou toute autre personne habilitée à représenter l'État devant les juridictions judiciaires assure systématiquement la représentation aux audiences.

VIII. Achèvement des procédures

La direction de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement est destinataire d'une copie de la réponse judiciaire donnée aux procédures.

Au besoin, elle peut saisir le bureau d'ordre pénal du Parquet afin de prendre connaissance des suites judiciaires.

IX. Suivi du protocole

La direction de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement élabore annuellement un rapport de synthèse qui est 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 la Réunion, le 23 AOUT 2012

Le Procureur
de la République
près le TGI de
Saint-Denis

Richard BOMETON
Procureur de la République

Le Préfet

Pour le Préfet
Le Secrétaire Général
pour les Affaires Régionales

Thierry DEVINEUX

Le Procureur
de la République
près le TGI de
Saint-Pierre

Patrice CAMBEROU
Procureur de la République (Saint-Pierre)