

*Direction générale de l'urbanisme,
de l'habitat et de la construction*

Circulaire n° 2005-61 UHC/QC 2 du 28 juin 2004 relative à l'application des règles de construction et à la qualité technique de la construction

NOR : *SOCU0410169C*

Textes sources : articles L. 151-1 et L. 152-1 et suivants du code de la construction et de l'habitation.

Textes abrogés :

Circulaire n° 89-66 du 27 octobre 1989 relative à la qualité de la construction et à l'application des règles de construction ;

Circulaire n° 691 du 19 juillet 1976 relative au contrôle de conformité des règles de construction ;

Circulaire n° 73-718 du 5 octobre 1973 relative à la protection des bâtiments d'habitation contre l'incendie ;

Circulaire n° 73-107 du 12 juin 1973 relative au contrôle du respect du règlement de construction des bâtiments d'habitation.

Publication : *Bulletin officiel*.

Les agents du ministère de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer habilités au titre de l'article L. 151-1 du code de la construction et de l'habitation (CCH) sont chargés de contrôler le respect des règles de construction définies au titre I^{er} du livre I^{er} du code précité.

Les résultats des contrôles, actuellement ciblés sur les bâtiments à usage d'habitation (hors individuel diffus), confirment un taux anormalement élevé d'infractions qui témoigne d'une maîtrise insuffisante de la qualité de la construction par l'ensemble des acteurs.

Ce constat conduit à replacer ces contrôles dans un cadre plus large d'évaluation de la politique nationale de la qualité de la construction.

**I. - LA SENSIBILISATION DES ACTEURS
À LA QUALITÉ DE LA CONSTRUCTION**

La qualité de la construction suppose notamment la maîtrise :

- des règles de construction qui définissent les caractéristiques minimales que doit respecter toute construction au regard du niveau de développement économique et social de la nation ; leur non-respect pénalise le consommateur, fausse la concurrence et peut générer des effets néfastes pour la santé ;
- de la conception et la réalisation de prestations qui, par voie contractuelle, vont au-delà du simple respect des règles ; les certifications de produits et services sont de nature à constituer une présomption de qualité pour de telles prestations ;
- de la réduction de la « non-qualité » constatée au cours de la conception, de la réalisation d'un immeuble ou après sa réception, et dont l'Agence qualité construction estime le coût annuel à 7,5 milliards d'euros, soit près de 8 % du chiffre d'affaire du secteur.

Un traitement préventif de l'ensemble de ces dysfonctionnements doit être développé en vue d'obtenir une amélioration significative de la qualité des constructions. Chacun des acteurs (maître d'ouvrage, maître d'œuvre, entrepreneur, contrôleur technique, assureur ou encore industriel) doit être convaincu de sa part de responsabilités aux différentes étapes de la conception et de la réalisation d'un bâtiment.

A cet effet, chaque DRE intègre cet objectif dans sa stratégie locale de promotion de la qualité de la construction qu'elle est invitée à mettre en œuvre dans l'esprit de la circulaire n° 2001-11 du 31 janvier 2001. Elle exploite les résultats statistiques nationaux et régionaux des campagnes de contrôles afin de créer une prise de conscience de l'enjeu parmi les professionnels et les consommateurs. Elle procède à une évaluation des causes de l'importance de cette non-qualité et propose aux acteurs locaux, en fonction des insuffisances localement constatées, de mettre en œuvre les actions qu'ils jugeront utiles en vue de faire adhérer l'ensemble des acteurs à l'amélioration de cette qualité. Les DDE peuvent relayer ces actions, notamment en concertation avec les collectivités locales, afin que chaque propriétaire ou occupant bénéficie de la qualité qu'il est en droit d'attendre.

II. - L'ORGANISATION DES CONTRÔLES

Les contrôles doivent désormais concerner, outre les logements précités, les logements individuels en diffus et les constructions à usage non résidentiel dont les enjeux en matière d'environnement et de santé sont devenus importants.

La direction régionale de l'équipement (DRE), à laquelle les crédits de titre IX sont désormais délégués, définit une politique régionale de contrôle en fonction de sa stratégie locale de promotion de la qualité de la construction, en concertation avec les directions départementales de l'équipement (DDE) et le centre d'études techniques de l'équipement

(CETE).

Au vu de cette politique, le préfet de département (DDE) définit et met en œuvre un programme annuel de contrôles et mène s'il y a lieu les procédures contentieuses. Il dispose à cet effet de l'assistance technique du CETE.

Les DDE peuvent aussi, comme certaines le font déjà, faire procéder par leurs agents à des contrôles ciblés en cours ou en fin de chantier.

Elles rappelleront également aux maires que les agents des collectivités publiques commissionnés à cet effet peuvent procéder à des contrôles comme le permettent les articles L. 151-1 et L. 152-1 du CCH.

Une évaluation de ce programme est à mener dans un cadre pluriannuel, tant en ce qui concerne la nature des infractions que la suite à y donner.

Pendant la DGUHC définira périodiquement le dispositif de contrôle à mettre en œuvre sur l'ensemble du territoire national afin d'avoir une connaissance homogène de l'évolution de la qualité de la construction.

D'une façon générale :

- chaque contrôle porte sur tout ou partie des règles citées à l'article L. 152-1 du CCH : il peut se limiter à demander au maître d'ouvrage de communiquer à la DDE, en vue de contrôles par sondage sur dossiers, les documents techniques se rapportant à la réalisation du bâtiment que l'administration est en droit de demander au maître d'ouvrage ;
- toute nouvelle réglementation technique, dont le non-respect peut être sanctionné, fait l'objet de contrôles à l'issue d'un délai d'application de l'ordre de deux ans, afin d'évaluer les éventuelles difficultés de mise en œuvre (ainsi en 2004 et 2005, une part significative des contrôles devra porter sur le respect de la nouvelle réglementation thermique dite RT 2000).

Conformément aux articles 40 et 41-1 (3^e) du code de procédure pénale, la DDE transmet systématiquement les procès-verbaux d'infraction au procureur de la République, et peut lui suggérer de demander au maître d'ouvrage de mettre en conformité. Elle propose au procureur de prononcer une sanction en l'éclairant sur l'importance des manquements constatés aux règles de construction (écart par rapport à la règle, cas de récidive, absence de mise en conformité, etc...). Les modalités pratiques sont à définir avec le procureur de la République.

A titre expérimental, et en accord avec les DDE concernées, quelques DRE pourraient assumer toute ou partie des missions confiées aux DDE dans le dispositif susvisé.

III. - CONCLUSIONS

Je vous demande de mener à bien ce travail qui contribue à repositionner l'action de l'Etat sur ces missions de contrôle de l'application de la loi, et d'évaluation des politiques publiques.

Il convient de maintenir, sur ces missions de contrôles, le volume global des interventions confiées aux CETE, ceux-ci ayant développé des compétences techniques rares qui sont à préserver.

Je souhaite que les DRE puissent me faire part des dispositions adoptées dans chaque région en concertation avec les DDE, les CETE et les acteurs de la construction, notamment les collectivités locales qui en tant que maître d'ouvrage sont directement concernées par la qualité des constructions publiques, dans un délai d'un an à compter de la parution de la présente circulaire.

Vous voudrez bien me saisir sous le présent timbre des difficultés rencontrées dans la mise en œuvre de ces dispositions.

*Le directeur général de
l'urbanisme,
de l'habitat et de la construction,
F. Delarue*

Annexe : modalités d'actions des services déconcentrés.

ANNEXE MODALITÉS D' ACTIONS DES SERVICES DÉCONCENTRÉS **1. Les fondements juridiques de l'action de l'Etat en matière de respect des règles de construction**

Les règles de construction, regroupées dans le titre I^{er} du livre I^{er} du code de la construction et de l'habitation, énoncent les exigences minimales de qualité technique auxquelles les constructions neuves doivent satisfaire. Les autorités chargées de délivrer les permis de construire ne contrôlent pas la conformité du projet aux règles techniques de construction mais s'assurent que le demandeur s'est engagé, par écrit, à respecter ces règles (art. L. 421-3 du code de l'urbanisme). Les préfets et les maires (au nom de l'Etat) disposent par contre d'un pouvoir de contrôle *a posteriori* dont le cadre juridique est rappelé ci dessous :

- l'article L. 151-1 permet aux agents de l'Etat ou des communes, commissionnés à cet effet, de visiter la construction, de procéder aux vérifications qu'ils jugent utiles et de se faire communiquer tout document se rapportant à sa réalisation pendant la durée du chantier et dans un délai de 2 ans après l'achèvement des travaux ;
- l'article L. 152-1 définit, en fonction de la nature de la construction, les types d'infractions qui peuvent être constatées ;
- les articles L. 152-2 et 3 définissent les modalités d'interruption d'office des travaux ;
- l'article L. 152-4 dispose que les utilisateurs du sol, les bénéficiaires des travaux, les architectes, les entrepreneurs ou

autres personnes responsables de l'exécution des travaux non conformes aux dispositions réglementaires peuvent être tenus de mettre les ouvrages en conformité sous astreinte et se voir condamnés à des peines d'amende, voire d'emprisonnement en cas de récidive, ainsi qu'à la publication des décisions correspondantes ;

- l'article L. 152-5 permet aux tribunaux d'ordonner la mise en conformité de toute construction en infraction, voire sa démolition.

Il convient également de rappeler les sanctions édictées par les articles R. 111-42 et R. 152-6 du CCH relatifs, respectivement au contrôle technique obligatoire (dont le champ va être prochainement élargi en matière de prévention parasismique, en application de l'article 78 de la loi du 2 juillet 2003) et à la limitation de température de chauffage dans les immeubles.

Il y a lieu d'exclure du champ des contrôles, au sens de la présente circulaire, certaines règles de construction dès lors qu'elles concernent une catégorie de bâtiments pour lesquels elles font l'objet d'un dispositif de contrôle spécifique. Il s'agit notamment :

- des dispositions de sécurité relatives aux IGH, et de la protection contre l'incendie et les risques de panique dans les ERP, qui font l'objet de contrôles spécifiques préalablement à la mise en service de ces bâtiments (art. R. 122-22 et R. 123-45 du CCH) ;

- des dispositions relatives à l'accessibilité des personnes handicapés dans les ERP, autres que ceux de 5^e catégorie, qui font l'objet d'un contrôle spécifique avant mise en service (art. R. 111-19-10 du CCH) ;

- des dispositions du code du travail concernant l'aménagement des locaux de travail (notamment les articles R. 235-1 à R. 235-5 du code du travail, dont l'inspection du travail est chargée de veiller à leur application au vu des articles L. 611-1 et L. 611-10 dudit code).

Il est bon d'insister sur les effets néfastes pour la société du non-respect des règles de construction :

- risque de perte de vie humaine en cas de non-respect des règles de sécurité incendie ;
- consommation excessive d'énergie dans les bâtiments mal isolés ;
- risques d'intoxication résultant de défaut de ventilation ;
- impossibilité de maintenir à domicile des personnes âgées par non-respect de la réglementation en faveur des personnes à mobilité réduite ;
- logement rendu inconfortable par défaut d'isolement acoustique ;
- rupture du principe de libre concurrence entre les intervenants.

Rappel :

Un contrôle des règles de construction, même à l'issue duquel aucune infraction n'est constatée, ne peut en aucun cas constituer pour le bâtiment concerné une garantie de conformité.

Si la liste des règles de construction dont le non-respect peut être pénalement sanctionné à l'occasion d'un contrôle est limitativement définie aux articles L et R. 152-1 et suivants du CCH, il n'en demeure pas moins que tout professionnel du bâtiment est susceptible de voir sa responsabilité civile engagée vis-à-vis des ayants droits en cas de non-respect de l'une quelconque des règles de construction, mais aussi sa responsabilité pénale par le biais d'autres législations telles la tromperie (art. L. 213-1 et 216-1 du code de la consommation), la publicité mensongère (art. L. 121-1 du même code), voire la mise en danger de la vie d'autrui (art. L. 223-1 du code pénal).

2. Le contrôle des règles de construction et la définition d'une stratégie de promotion de la qualité des constructions

Le traitement préventif des manquements récurrents aux règles de construction, mais aussi la lutte contre toutes les formes de non-qualité, et notamment la forte sinistralité constatée dans le bâtiment, font partie des objectifs prioritaires à prendre en compte dans l'élaboration de la stratégie locale de promotion de la qualité de la construction que chaque DRE doit mettre en œuvre dans un cadre partenarial.

La sensibilisation des professionnels et des représentants des consommateurs peut commencer par un travail de restitution des résultats mesurés aujourd'hui de la qualité des constructions, pour créer les conditions d'un débat sur les priorités d'actions à mettre en œuvre en vue d'améliorer la qualité des constructions neuves. A cette fin, le bilan national des dernières campagnes de contrôle du règlement de construction, ainsi que les bilans régionaux récemment établis par le CSTB sont à porter à la connaissance de vos interlocuteurs.

Vous pouvez également vous appuyer sur les productions de l'Agence qualité construction (AQC), sur les informations pouvant être fournies par des organismes tels QUALITEL, PROMOTELEC, CONSUEL ou AFG (association française du gaz), etc., sur les éléments recueillis à l'occasion des participations des DDE aux commissions consultatives de sécurité et d'accessibilité, et sur les données localement disponibles soit dans les services, soit auprès des professionnels (contrôle du respect des règles d'accessibilité à l'occasion de l'octroi d'un financement de l'Etat, informations recueillies localement auprès du SDIS ou des contrôleurs techniques, jurisprudences civiles, etc.).

Ce débat doit permettre de construire un diagnostic partagé au vu duquel la DRE proposera à ses interlocuteurs les plus actifs de définir un programme d'actions portant notamment sur l'information des professionnels et des usagers. Ces derniers seront l'un comme l'autre les premiers bénéficiaires d'une amélioration de la qualité de la construction pouvant aller au-delà du simple respect de la réglementation.

Les DRE évaluent avec les DDE et les CETE les compétences disponibles et les complémentarités des services dans leur action sur les thèmes de la qualité des constructions. Notamment, les compétences techniques des CETE pourraient

être valorisées en les mettant au service d'actions de formation ou de communication.

Les DDE peuvent développer, en s'appuyant par exemple sur les collectivités locales, des actions complémentaires à destination principalement des consommateurs et des professionnels locaux.

3. L'organisation des campagnes de contrôles

a) Le choix des opérations et les règles à contrôler

Les contrôles effectués ces dernières années concernaient uniquement des opérations de logements (hors individuel diffus). Ils portaient systématiquement sur un référentiel de base comprenant le contrôle des normes dimensionnelles des garde-corps, des circulations au regard du passage du brancard, de l'accessibilité des personnes à mobilité réduite, des caractéristiques de ventilation, de sécurité contre l'incendie, et plus récemment de la sécurité des portes de garage, les contrôles d'isolation acoustique et thermique n'étant réalisés que sur le 1/3 des opérations.

L'évolution des enjeux en matière d'efficacité énergétique de santé et de confort rend aussi nécessaire le respect de la réglementation dans les logements de tout type et dans les constructions à usage non résidentiel, notamment celles qui génèrent de fortes consommations énergétiques.

La politique régionale de contrôle doit ainsi répondre à 4 objectifs :

- inciter l'ensemble des acteurs à respecter la réglementation quelle que soit la nature de la construction ;
- fournir aux DRE des informations pertinentes sur les thèmes d'actions qu'elles souhaitent traiter dans la mise en œuvre de leurs stratégies régionales ;
- permettre d'établir, souvent dans un cadre pluriannuel au niveau régional, des statistiques fiables et objectives sur la qualité des constructions ;
- donner suffisamment de visibilité aux CETE pour qu'ils adaptent leurs moyens aux besoins, tant en matière de type de contrôle que d'actions d'informations.

Chaque DRE définira en concertation avec les DDE la nature des constructions, les réglementations à contrôler et les types de contrôles (contrôles sur place ou sur dossier : la demande de dossiers techniques dont certains seulement font l'objet de vérification effective est de nature à sensibiliser un grand nombre de maîtres d'ouvrage à l'existence de ces contrôles), et éventuellement les autres critères du choix (types de financement, recours à la certification, appel à un contrôleur technique par exemple).

Au vu de ces critères, la DDE arrête la liste des opérations à contrôler sans contrainte autre que l'équité et le souci d'efficacité. Toutefois, la DGUHC continue de transmettre aux CETE un tirage au sort d'opérations que les DDE qui le souhaitent pourront utiliser.

Afin de faciliter la mise en conformité des constructions, les DDE veilleront à faire réaliser les contrôles dans les meilleurs délais après l'achèvement des travaux.

Les orientations données à de tels contrôles par les communes qui, à leurs frais, souhaitent faire usage des prérogatives que leur offre la loi, sont à prendre en compte dans la définition des stratégies régionales.

b) Les suites à donner aux contrôles

L'efficacité du dispositif de contrôle nécessite de donner les suites appropriées aux procès-verbaux d'infraction, à la rédaction desquels on apportera tout le soin nécessaire dans un souci de sécurité juridique.

Les DDE doivent transmettre systématiquement les procès-verbaux d'infraction, rédigés par le contrôleur, au procureur de la République, cette transmission pouvant s'accompagner :

- d'une note permettant de caractériser, en fonction de leurs conséquences directes mais aussi potentielles, la gravité des infractions constatées, de les évaluer et de signaler les éventuelles récidives des professionnels concernés ;
- d'une proposition au procureur de demander au maître d'ouvrage de régulariser sa situation au vu de l'article 41-1, 3^o du code précité dans un délai raisonnable (cf. note 1) .

A défaut d'obtenir cette mise en conformité, il conviendra de demander au procureur de la République de requérir une ordonnance de mise en conformité sous astreinte journalière en cas de non-exécution des travaux dans un délai déterminé (art. L. 152-5 et L. 152-7 du CCH) et la publication du jugement dans plusieurs quotidiens locaux.

Les DDE qui le souhaitent trouveront auprès de leur CETE un modèle de tableau de bord destiné à faciliter le suivi de ces procédures.

c) Le suivi statistique

La base de données « ORTEC », alimentée à partir des fiches d'observations remplies à l'issue de chaque contrôle, permet de donner une valeur statistique aux résultats de ces contrôles, et depuis la campagne 2000, de produire des statistiques fiables au niveau régional en cumulant les résultats de trois années. Elle est à élargir à l'ensemble des contrôles réalisés, quel que soit le type de bâtiment concerné. Les CETE veillent à retourner ces fiches au Centre scientifique et technique du bâtiment (CSTB) et à produire des synthèses des résultats à destination des DRE et DDE pour éclairer la conduite des politiques locales.

Par ailleurs les DDE transmettront avant le 31 mars de chaque année, à la DGUHC et à la DRE, les informations suivantes relatives aux suites données aux infractions constatées au cours de l'année précédente :

- nombre de procès verbaux transmis au procureur de la république ;

- nombre de mises en conformité constatées ;
- nombre de condamnations prononcées ;
- nombre de dossiers classés sans suite par le procureur.

4. Moyens disponibles

Depuis la campagne 2001, les DRE sont destinataires des crédits, directement affectés les années précédentes par la DGUHC aux CETE, pour :

- réaliser la campagne de contrôles ;
- assurer l'assistance technique aux DRE et DDE ;
- répondre aux questions des professionnels.

Les contrats avec les CETE sont passés par les DRE afin de simplifier la procédure budgétaire, chaque DDE constatant le service fait relatif à la campagne de contrôles la concernant.

Les DRE peuvent mobiliser les CETE pour mener des actions de formation sur les aspects techniques et réglementaires à destination des agents des DRE et DDE qui participent à cette politique, ainsi que sur des actions d'informations à destination des acteurs locaux de la construction.

Les DRE veilleront à maintenir le volume global des interventions confiées au CETE sur ces missions afin de ne pas perdre les compétences techniques rares qui ont été formées dans les CETE (actuellement environ 300 opérations représentant de l'ordre de 8 % des logements neufs, hors individuels diffus, sont contrôlés chaque année).

La DGUHC produira un guide sur les enjeux de ces réglementations et sur les modalités pratiques des contrôles.

NOTE (S) :

(1) Le délai doit toutefois tenir compte des procédures à diligenter, notamment dans les copropriétés.