



GOVERNEMENT

Liberté
Égalité
Fraternité

URBA-INFO

La lettre de la législation sur
l'urbanisme



Édito

Cette édition vous présente notamment le décret portant sur le contentieux des projets d'énergie renouvelable, le décret portant simplification des procédures d'autorisation d'urbanisme relatives aux projets d'ouvrages de production d'électricité à partir de l'énergie solaire installés sur le sol, des réponses ministérielles à des questions écrites, le statut des abris de jardin ainsi que des actualités relatives aux servitudes d'utilité publique. Par ailleurs, le dossier d'actualité de ce numéro est consacré à la lutte contre les constructions illégales.

Bonne lecture

n° 55 - JANVIER/FEVRIER 2023

Lettre du bureau de la législation de l'urbanisme

Actualité

Décret n° [2022-1379](#) du 29 octobre 2022 portant sur le contentieux des projets d'énergie renouvelable

Est entré en vigueur, le 1er novembre 2022, le décret n° [2022-1379](#) du 29 octobre 2022 relatif au régime juridique applicable au contentieux des décisions afférentes aux installations de production d'énergie à partir de sources renouvelables (hors énergie éolienne) et aux ouvrages des réseaux publics de transport et de distribution d'électricité.

Il vise à accélérer le contentieux relatif à certaines autorisations ou déclarations, dont font partie les déclarations préalables et les permis de construire au titre du code de l'urbanisme, portant sur des types de projets d'énergies renouvelables dont il dresse la liste. Sont concernés notamment les ouvrages de production d'électricité à partir de l'énergie solaire photovoltaïque d'une puissance égale ou supérieure à 5 mégawatts ainsi que certaines installations de méthanisation.

Les mesures prévues par ce décret sont les suivantes :

- le délai de recours contentieux est ramené à deux mois pour toutes les décisions concernées ;

Ceci n'a pas d'incidence sur le délai de recours propre aux autorisations d'urbanisme notamment celui des tiers, dont le point de départ n'est pas modifié.

- le délai de recours contentieux n'est pas prorogé par l'exercice d'un recours gracieux ou hiérarchique ;

Cette évolution est susceptible d'avoir une incidence sur la mention des voies et délais de recours dans les décisions ou supports d'affichage en matière d'autorisation d'urbanisme. En conséquence, une modification des modèles d'arrêtés présents dans ADS2007 est prévue afin d'y laisser seulement les informations strictement nécessaires en application de

Sommaire

Édito	
Actualité	1
Jurisprudence	5
Dossier d'actualité :	7
- La lutte contre les constructions illégales	

Cette lettre a été réalisée avec les contributions des bureaux de la sous-direction QV.

l'article [R. 421-5](#) du code de justice administrative. Il ne sera plus fait mention des recours administratifs ce qui n'affectera pas la sécurité juridique des actes.

- une fois saisi, le tribunal administratif statue dans un délai de dix mois. Si à l'issue de ce délai il ne s'est pas prononcé ou en cas d'appel, le litige est porté devant la cour administrative d'appel, qui statue dans un délai de dix mois. Si, à l'issue de ce délai, elle ne s'est pas prononcée ou en cas de pourvoi en cassation, le litige est porté devant le Conseil d'Etat ;

Décret n° [2022-1688](#) du 26 décembre 2022 portant simplification des procédures d'autorisation d'urbanisme relatives aux projets d'ouvrages de production d'électricité à partir de l'énergie solaire installés sur le sol

Ce décret prévoit le rehaussement du seuil de puissance au-delà duquel les projets d'ouvrages de production d'électricité à partir de l'énergie solaire installés sur le sol, hors secteurs protégés, basculent de la formalité de la déclaration préalable à celle du permis de construire (modification de l'article [R. 421-9](#) du code de l'urbanisme). Ce faisant il étend le champ de la déclaration préalable pour ces projets. Désormais, seuls les ouvrages de production d'électricité à partir de l'énergie solaire installés au sol ayant une puissance égale ou supérieur à 1 mégawatt crête seront soumis à permis de construire, hors secteurs protégés.

Ce nouveau seuil est le fruit d'une mise en cohérence avec l'évolution des seuils de la rubrique 30 de la nomenclature

De nombreuses réponses aux questions écrites des parlementaires ont été publiées au journal officiel du Sénat. Elles peuvent être consultées sur son site internet : <http://www.senat.fr/quesdom.html>.

Réponse du Ministère auprès du ministre de l'intérieur et des outre-mer et du ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires, chargé des collectivités territoriales et de la ruralité à la question écrite n° [02481](#) de Madame la sénatrice Christine Herzog portant sur le cas d'une commune qui crée un lotissement sur son territoire publiée le 24/11/2022 au Journal officiel du Sénat

Extrait de la réponse : « (...) Le législateur n'a pas précisé si l'ensemble des parcelles contenues dans le périmètre du lotissement devait être constructible afin de qualifier l'opération de lotissement. Le Conseil d'Etat dans un arrêt du 30 janvier 2020 n° [419837](#) estime que

- si la juridiction fait usage de ses pouvoirs de régularisation (article [L. 600-5-1](#) du code de l'urbanisme), elle doit alors statuer dans un délai de six mois à compter de la réception de la mesure de régularisation.

Enfin, ce régime s'applique aux décisions prises entre le 1er novembre 2022 et le 31 décembre 2026.

de l'évaluation environnementale annexée à l'article [R. 122-2](#) du code de l'environnement opérée par le décret n° [2022-970](#) du 1er juillet 2022. Il correspond au seuil de soumission du projet à évaluation environnementale systématique.

Le décret prévoit également l'ajout de la mention explicite, dans les dossiers de demande de permis de construire et de déclaration préalable, de la puissance crête des installations solaires ainsi que de la destination principale de l'énergie produite (modifications en ce sens des formulaires cerfa à compter du 1er janvier 2023).

Les dispositions du décret sont applicables aux demandes d'autorisation d'urbanisme déposées à compter de sa date d'entrée en vigueur.

[senat.fr/quesdom.html](http://www.senat.fr/quesdom.html). Nous présentons ici seulement quelques-unes d'entre-elles.

la circonstance que certains lots d'un lotissement ne soient pas destinés à accueillir des constructions ne fait pas obstacle, par elle-même, à la réalisation de cette opération incluant ces lots, dès lors que leur inclusion est nécessaire à la cohérence d'ensemble de l'opération et que la réglementation qui leur est applicable est respectée. La circonstance qu'un lot d'un lotissement soit inconstructible n'empêche pas la qualification d'une opération de lotissement dès lors que les deux conditions cumulatives posées par la jurisprudence, la cohérence d'ensemble et le respect de la réglementation applicable, sont réunies. »

Réponse du Ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires à la question écrite n° [01757](#) de Monsieur le sénateur Jean Louis Masson portant sur le cas d'une commune ayant délivré un permis de construire et qui ne s'est rendu compte de son illégalité que quelques jours avant l'échéance du délai de 3 mois en permettant le retrait pour illégalité publiée le 10/11/2022 au Journal officiel du Sénat

Extrait de la réponse : « (...) L'autorisation d'urbanisme étant une décision créatrice de droit, son retrait est donc soumis à cette procédure contradictoire. Cette procédure contradictoire ne suspend cependant pas le délai de retrait de trois mois. Lorsque le titulaire de

Réponse du Ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires à la question écrite n° [01892](#) de Monsieur le sénateur Jean Louis Masson portant sur le cas d'un aménageur ayant présenté un projet de lotissement de six parcelles dont la desserte intérieure s'effectuerait par des voiries en terre compactée et sans trottoirs publiée le 10/11/2022 au Journal officiel du Sénat

Extrait de la réponse : « (...) S'agissant de la desserte, le règlement national d'urbanisme fixe non pas les caractéristiques techniques détaillées des voies, mais les principes de fonctionnalité, notamment en termes de sécurité, de celles-ci. Il prévoit ainsi qu'un projet peut être refusé sur des terrains qui ne seraient pas

Réponse du Ministère auprès du ministre de l'intérieur et des outre-mer et du ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires, chargé des collectivités territoriales et de la ruralité à la question écrite n° [03015](#) de Monsieur le sénateur Jean-Louis Masson relative au raccordement de bâtiments anciens au réseau d'électricité publiée le 26/01/2023 au Journal officiel du Sénat

L'article [L. 111-12](#) du code de l'urbanisme prévoit qu'une construction soumise notamment à permis de construire ou à déclaration préalable ne peut être raccordée définitivement aux réseaux d'électricité, d'eau, de gaz ou de téléphone si elle n'a pas été autorisée au titre de ce permis ou de cette déclaration. L'objectif est ici de ne permettre le raccordement définitif que des seuls bâtiments disposant des autorisations d'urbanisme nécessaires et donc présumés légaux. Il est donc nécessaire de déterminer si la construction était soumise

l'autorisation n'a pas disposé d'un délai suffisant pour faire valoir ses observations, la jurisprudence considère de manière constante qu'une décision de retrait d'une telle autorisation est illégale (CE, 23 avr. 2003, n° [249712](#), Sté Bouygues Immobilier préc.). Il doit bénéficier d'un délai suffisant pour présenter ses observations. (...) »

desservis par des voies publiques ou privées dans des conditions répondant à son importance ou à la destination des constructions ou des aménagements envisagés, et notamment si les caractéristiques de ces voies rendent difficile la circulation ou l'utilisation des engins de lutte contre l'incendie. Le projet peut également être refusé ou n'être accepté que sous réserve de prescriptions spéciales si les accès présentent un risque pour la sécurité des usagers des voies publiques ou pour celle des personnes utilisant ces accès. (...) »

à autorisation de construire à l'époque de sa réalisation et si cette autorisation a bien été accordée. Cela ne pose pas de difficultés pour les constructions récentes ; en revanche, l'historique et le statut juridique du bâti ancien est souvent plus difficile à déterminer. Dans cette hypothèse il convient de considérer légal le bâti existant construit avant la loi du 15 juin 1943 relative au permis de construire ou conformément à une législation applicable à l'époque de la construction ou conformément au permis de construire accordé. C'est alors au pétitionnaire d'apporter la preuve de l'existence légale de cette construction (réponse ministérielle n° [15368](#) à M. Jean Louis Masson, JO Sénat du 07/10/2010). A défaut, seules les constructions qui pourront être régularisées pourront être raccordées. Il convient en effet de procéder par analogie avec la jurisprudence « Thalamy » (CE 9 juillet 1986, n° [51172](#)) de laquelle il ressort qu'une autorisation pour des travaux sur une construction ayant été modifiée de manière irrégulière, doit porter sur l'ensemble des éléments transformant la construction initialement autorisée. Cette solution est transposable aux

constructions illégales, pour laquelle il sera nécessaire que la demande d'autorisation de travaux ultérieurs à l'édification, porte sur l'ensemble de la construction (voir également réponse ministérielle n° [01976](#) à M. Jean Louis Masson, JO Sénat du 20/09/2012 ; réponse ministérielle n° 65052 à M. François Goulard, JO AN du 06/08/2001). La jurisprudence relative à l'application de l'article [L. 111-15](#) du code de l'urbanisme, qui autorise la reconstruction à l'identique des bâtiments régulièrement édifiés, va dans le même sens en considérant légale une construction autorisée par un permis de construire

Mise à jour des formulaires CERFA des demandes d'autorisation d'urbanisme

Depuis le 1er septembre 2022, les formulaires CERFA des demandes d'autorisation d'urbanisme ont fait peau neuve ! Ils ont été mis à la marque de l'Etat et ont connu de nombreuses modifications d'amélioration et liées aux évolutions législatives et réglementaires. A l'avenir, les mises à jour des formulaires CERFA sont prévues tous les six mois. La dernière mise à jour est intervenue le 1er janvier 2023. Des modifications mineures ont été apportées aux formulaires, qui consistaient en des ajustements rédactionnels et l'ajout de quelques pièces en lien avec l'évolution de la réglementation de

Quel statut pour un abri de jardin dans un camping ou un parc résidentiel de loisirs ?

Les terrains de campings et parcs résidentiels de loisirs sont destinés à l'accueil de tentes, de caravanes, de résidences mobiles de loisirs et d'habitations légères de loisirs.

Aux termes de l'article [R. 480-7](#) du code de l'urbanisme, « Il est interdit, dans les terrains de camping et dans les parcs résidentiels de loisirs :

- d'entreposer ou d'ajouter, tant sur les emplacements que sur les parties communes, des objets usagés, des abris de bois, de tôle ou d'autres matériaux ;
- de laisser en état de délabrement les habitations légères de loisirs, les résidences mobiles de loisirs, les caravanes ou tout autre véhicule ;
- de ne pas entretenir la végétation. (...) »

Cet article a pour finalité de permettre aux agents habilités à constater les infractions au code de l'urbanisme, de garantir la sécurité et la salubrité des campings et parcs résidentiels de loisirs.

Or, dans les campings et parcs résidentiels de loisirs, des pratiques d'usage d'abris de jardin se sont développées ces dernières années. Ces installations, souvent de trop faibles ampleurs pour impliquer une formalité d'urbanisme

ou édictée avant l'entrée en vigueur de la loi du 15 juin 1943, à une date à laquelle le droit de construire n'était pas subordonné à l'obtention d'une autorisation (CAA Marseille 30/01/2018, n° [16MA01168](#) ; CAA Marseille, 19/12/2019, n° [19MA00048](#)).

l'urbanisme. Des champs ont également été ajoutés relatifs notamment à la puissance crête et à la destination principale de l'énergie produite lorsque la demande d'autorisation d'urbanisme concerne un ouvrage de production d'électricité à partir de l'énergie solaire installé sur le sol. La prochaine mise à jour interviendra le 1er juillet 2023.

préalable, participent la plupart du temps à la qualité des emplacements et à la montée en gamme des terrains de campings et parcs résidentiels de loisirs.

Lorsque ces abris de jardin n'ont pas pour effet de nuire à la sécurité et à la salubrité du camping ou du parc résidentiel de loisirs, et sous réserve qu'ils soient bien entretenus, ils n'ont pas vocation à être réprimés par l'article [R. 480-7](#) du code de l'urbanisme, en dépit de la mention, sans précision, des « abris de bois, de tôle ou d'autres matériaux ».

Ainsi, en présence d'un abri de jardin entreposé dans un emplacement ou dans les parties communes des terrains de camping et des parcs résidentiels de loisirs, il convient d'apprécier s'il est de nature à nuire à la sécurité ou à la salubrité de ces terrains, pour lui appliquer l'interdiction prévue par l'article [R. 480-7](#) du code de l'urbanisme.

Sous réserve de ces recommandations, les abris de jardin ne sont pas éligibles ipso facto à l'interdiction prévue à l'article [R. 480-7](#) du code de l'urbanisme.

Création d'une nouvelle catégorie de SUP

Le décret n° [2023-13](#) du 11 janvier 2023 relatif à l'autorisation environnementale des travaux miniers insère (article 5) une nouvelle catégorie de SUP dans la sous-rubrique "mines et carrières" de la nomenclature : il s'agit des servitudes d'utilité publique prévues à l'article [L. 174-5-1](#) du code minier. Le texte entre en vigueur le

Réunion du Conseil national de la montagne

Le Conseil national de la montagne s'est tenu jeudi 2 février 2023 à Bagnères-de-Luchon, en Haute-Garonne (31). Dominique Faure, ministre déléguée auprès du ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires chargée des collectivités territoriales et de la ruralité et Carole Delga, présidente

Formations dispensées par le bureau de la législation de l'urbanisme.

Le bureau QV4 (législation de l'urbanisme) animera les formations suivantes :

« Comprendre et appliquer la loi montagne »

NANCY (distanciel)

Date de la formation : 28 mars 2023

Lien inscription : http://oups-cmvrh.e2.rie.gouv.fr/index.php?id_session=27801

CLERMONT (présentiel)

Date de la formation : 30 mars 2023

Lien inscription : http://oups-cmvrh.e2.rie.gouv.fr/index.php?id_session=27757

Publication d'une nouvelle fiche SUP

La [fiche SUP A8](#) portant sur les servitudes résultant de la mise en défens des terrains et pâturages en montagne et relatives à la protection des dunes du Pas-de-Calais a été actualisée et publiée sur [Géoinformations](#).

du conseil régional d'Occitanie étaient présentes. A cette occasion, a notamment été présenté le Plan « avenir montagne ». Conscient du potentiel mais aussi de la fragilité des montagnes françaises, Avenir Montagnes pose les fondations d'un nouveau modèle touristique plus diversifié, plus durable.

Le communiqué de presse est disponible [ici](#).

« Un aménagement durable pour notre littoral : comprendre et appliquer la loi Littoral »

NANTES (présentiel)

Dates de la formation :

Session 1 : 23 et 24 mars 2023

http://oups-cmvrh.e2.rie.gouv.fr/index.php?faire_module=chercher

Session 2 : 12 et 13 juin 2023

http://oups-cmvrh.e2.rie.gouv.fr/index.php?faire_module=chercher

AIX EN PROVENCE (présentiel)

Dates de la formation : 12 et 13 juin 2023

Vous pouvez consulter les offres de formation de la DGALN sur le site intranet : <http://intra.dgaln.e2.rie.gouv.fr/l-offre-de-formation-pour-les-services-r4388.html>

Jurisprudence

La confirmation d'une demande d'autorisation de construire suite à l'annulation de son refus par le juge doit rester limitée. A défaut elle doit être considérée comme une nouvelle demande.

L'article [L. 600-2](#), qui a un caractère dérogatoire, est d'interprétation stricte. Ne peut être considérée comme une confirmation de la demande d'autorisation initiale au sens et pour l'application de cet article une demande impliquant la modification du projet dépassant de simples

ajustements ponctuels. Une telle demande doit être regardée comme portant sur un nouveau projet et doit, dans ces conditions, être appréciée non au regard des règles d'urbanisme en vigueur à la date de la décision illégale de refus de permis de construire, mais au regard des règles applicables à la date de cette nouvelle demande (*CE, 14 décembre 2022, n° 448013*).

Une demande de pièce complémentaire illégale n'a pas d'incidences sur le délai d'instruction de la demande d'autorisation de construire.

Le délai d'instruction d'une demande d'autorisation de construire n'est ni interrompu, ni modifié par une demande, illégale, de compléter le dossier par une pièce qui n'est pas exigée en application du livre IV de la partie réglementaire du code de l'urbanisme. Dans

Une décision de préemption peut être prise pour la réalisation d'un équipement collectif à vocation culturelle.

Le principe constitutionnel de laïcité ne fait pas obstacle à ce qu'une décision de préemption soit prise, dans le respect du principe de neutralité à l'égard des cultes et du principe d'égalité, en vue de permettre la réalisation d'un équipement collectif à vocation culturelle. Une telle décision n'est pas par elle-même constitutive d'une aide à l'exercice d'un culte prohibée par les dispositions de

Une autorisation de construire ne peut pas être contestée au motif que l'autorisation de lotir délivrée sur la même parcelle serait illégale.

Une autorisation d'occupation des sols délivrée sur l'un des lots issus d'une division foncière ayant donné lieu à une autorisation de lotir n'est pas prise pour l'application de la décision par laquelle l'administration a délivré l'autorisation de lotir, cette dernière ne constituant pas non plus la base légale de la première. Par suite,

L'intérêt pour agir contre un permis modificatif d'un requérant contre le permis initial s'apprécie au regard des modifications apportées par le permis modificatif.

Lorsque le requérant, sans avoir contesté le permis initial ou après avoir épuisé les voies de recours contre le permis initial, ainsi devenu définitif, forme un recours contre un permis de construire modificatif, son intérêt pour agir doit être apprécié au regard de la portée des

ce cas, une décision de non-opposition à déclaration préalable ou un permis tacite naît à l'expiration du délai d'instruction, sans qu'une telle demande puisse y faire obstacle (CE, 9 décembre 2022, n° [454521](#) ; ab. jur. CE, 8 avril 2015, n° [365804](#)).

la loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Eglises et de l'Etat. En revanche, ces dispositions impliquent, sauf à ce que la collectivité se fonde sur des dispositions législatives dérogeant aux dispositions de la loi du 9 décembre 1905, que la mise en œuvre d'un tel projet soit effectuée dans des conditions qui excluent toute libéralité et, par suite, toute aide directe ou indirecte à un culte (CE, 22 décembre 2022, n° [447100](#)).

l'illégalité de la décision d'autorisation de lotir ne peut être utilement invoquée par voie d'exception à l'appui de conclusions dirigées contre l'autorisation d'occupation des sols (CE, 22 décembre 2022, n° [458524](#)).

seules modifications apportées par le permis modificatif au projet de construction initialement autorisé (CE, 17 février 2023, n° [454284](#)).



La lutte contre les constructions illégales

Les constructions illégales, parfois désignées sous le terme de « cabanisation » sont un phénomène complexe qui revêt des contours extrêmement variés, de l'habitat léger de loisirs à l'extension illégale de constructions existantes, en passant par des problématiques d'habitat précaire.

Ce phénomène se développe et s'accompagne de nombreuses conséquences : outre le non-respect de la réglementation en matière d'urbanisme qui remet en cause la crédibilité de la collectivité et de l'Etat¹, il peut entraîner une mise en danger des occupants en les exposant à des risques naturels ou sanitaires, une

pollution des sites, une dégradation des paysages, une absence de perception des taxes par la collectivité, des conflits de voisinage...

Différents outils existent pour traiter ce phénomène. Ils ont été exposés dans différentes réponses ministérielles, ou de la DHUP, mais aussi dans des guides très détaillés réalisés par les services locaux de l'Etat. Ce dossier en présente une synthèse.

Ces outils, qui permettent d'anticiper ou de traiter les constructions illégales, sont les suivants :

1. Anticiper les constructions illégales

Tout d'abord le document d'urbanisme constitue un premier outil efficace de protection contre le phénomène de constructions illégales, car il détermine les interdictions de construire dans certains secteurs de la commune, fixe le cadre juridique applicable et facilite *in fine* l'intervention d'une éventuelle verbalisation. Ce document pourra par exemple cibler les territoires présentant un risque élevé de constructions illégales en y interdisant toute forme d'implantation.

La surveillance foncière du territoire concerné et notamment de ses secteurs les plus sensibles (tels que les secteurs à risques naturels, technologiques, sanitaires, à enjeux de protection, sans usage, isolés, etc.), propices à des implantations discrètes et illégales, peut ensuite s'opérer dans le cadre des déclarations d'intention d'aliéner (DIA). Ces dernières sont transmises aux communes en cas de vente de terrains et leur permettent de repérer les transactions atypiques pouvant donner lieu à des implantations illégales. Cette surveillance foncière permettra le cas échéant à la collectivité de se saisir de la situation le plus en amont possible au moyen de ses outils de maîtrise foncière (acquisition amiable, préemption, exceptionnellement expropriation).

La pratique des donations est parfois utilisée pour échapper à la surveillance foncière et parfois annonciatrice d'un projet de constructions illégales. En effet les donations ne sont pas soumises à déclaration d'aliéner, ce qui ne permet pas aux communes d'acquérir les biens concernés par la voie de la préemption. Dans certains cas, le notaire consulte préalablement la commune pour produire un

certificat d'urbanisme. Il peut alors être pertinent lorsque la donation apparaît suspecte, de préciser au notaire que la donation qu'il prépare fera l'objet d'un signalement au procureur et à la direction départementale des finances publiques (DDFIP). Expérimenté par quelques communes, ce mode opératoire a parfois permis d'éviter l'aboutissement de la donation. La DDFIP pourra, sous certaines conditions, modifier la valeur vénale figurant dans l'acte et en tirer les conséquences sur les frais de mutation ou de donation. Le signal ainsi envoyé, est de nature à mettre en évidence que le site est surveillé de façon active, et donc à dissuader des formes d'occupations potentiellement illégales.

Sur ce sujet des donations on notera que les SAFER disposent d'un droit de préemption sur certaines cessions à titre gratuit de biens ou de terrains à vocation agricole (article [L.143-16](#) du code rural et de la pêche maritime) et qu'elles doivent être informées de ce type de cessions (article [L.141-1-1](#) du même code).

Enfin, la limitation de l'accès aux réseaux d'électricité, d'eau, de gaz ou de téléphone est encore un outil supplémentaire dont les collectivités peuvent se saisir. En effet, le code de l'urbanisme (article [L.111-12](#)) interdit le raccordement définitif aux réseaux des constructions illégales. Il permet donc de traiter des cas où il n'y aurait pas de cession de terrains à titre gratuit ou onéreux mais un bail dont le bénéficiaire profiterait pour construire sans autorisation.

¹ Liens en annexe

2. Traiter les constructions illégales

2.1 *Le droit pénal ou civil*

Les constructions illégales pourront en premier lieu susciter une réponse pénale dans le cadre de la répression des infractions prévue par le code de l'urbanisme. L'efficacité des sanctions pénales dépend alors de l'intervention effective de l'ensemble des acteurs de la chaîne pénale (agents publics, services de police et de gendarmerie, maires, procureurs et tribunaux). À ce sujet, une instruction ministérielle en date du 3 septembre 2014 a permis de mettre en place des protocoles pour renforcer l'accompagnement des maires dans l'exercice de leurs missions de contrôle par les services déconcentrés de l'État. Ces protocoles permettent en particulier d'identifier les infractions les plus graves et les plus gênantes devant être réprimées prioritairement. Le procureur de la République a ensuite la responsabilité du déclenchement de l'action publique, conformément aux principes généraux de la procédure pénale. Enfin un guide d'application des dispositions pénales du code de l'urbanisme a été rédigé par la direction des affaires juridiques du Ministère de l'écologie. Ce guide date de 2012 mais son actualisation est en cours.

Une action civile en démolition pourra également être engagée devant le juge judiciaire par la commune ou l'EPCI compétent (article [L.480-14](#) du code de l'urbanisme), étant précisé que cette démolition ne sera prononcée que si la mise en conformité de la construction est impossible (*Conseil constitutionnel, décision n° 2020-853 du 31 juillet 2020*). Par ailleurs lorsqu'une autorisation de construire a été annulée par le juge administratif saisi d'un déféré préfectoral, le préfet a la possibilité de demander la démolition au juge judiciaire (article [L.480-13](#) et [L.600-6](#) du même code) et ce quelle que soit la zone où est située la construction (cette possibilité n'est pas ouverte aux autres requérants éventuels). Enfin la collectivité peut solliciter du juge judiciaire la mise en œuvre des mécanismes d'urgence spécifiques à la procédure civile pour faire cesser le trouble que peut constituer une construction illégale ([article 809](#) du code de procédure civile), et aussi demander au juge de prendre toute mesure permettant d'établir la preuve des faits dont pourrait dépendre la solution d'un litige relatif à une construction illégale ([article 145](#) du même code).

2.2 *L'astreinte administrative*

2.2.1 *Généralités*

La loi n° [2019-1461](#) du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique, a donné un moyen nouveau aux collectivités afin de compléter utilement le dispositif pénal et de permettre une action rapide du maire pour traiter les infractions en matière d'urbanisme, dont les constructions illégales. Les articles [L.481-1](#) à [L.481-3](#)

du code de l'urbanisme prévoient ainsi un mécanisme de mise en demeure de régulariser sous astreinte les constructions, travaux et installations réalisés en infraction avec le code de l'urbanisme : une fois le procès-verbal d'infraction au code de l'urbanisme dressé, l'autorité compétente a la faculté de mettre en demeure l'auteur de cette infraction de procéder aux travaux nécessaires à la mise en conformité de sa construction ou de déposer une demande d'autorisation visant à les régulariser a posteriori. Cette mise en demeure peut être assortie d'une astreinte d'un montant de 500 euros maximum par jour de retard dont le produit revient à la collectivité compétente en matière d'urbanisme.

Ce dispositif est relativement nouveau et a donc suscité plusieurs interrogations :

2.2.2 *Qui peut être visé par l'astreinte ?*

L'astreinte peut être prononcée à l'encontre de toutes les personnes susceptibles d'être pénalement poursuivies pour une infraction au droit de l'urbanisme. En effet, en vertu de l'article [L.480-4](#) alinéa 2 du code de l'urbanisme, dont le champ d'application est identique à celui de l'article [L.481-1](#), ces personnes peuvent être les utilisateurs du sol, les bénéficiaires des travaux, les architectes, les entrepreneurs ou d'autres personnes responsables de l'exécution desdits travaux. L'article [L.481-1](#) exigeant qu'un procès-verbal d'infraction soit dressé pour mettre en œuvre la procédure d'astreinte administrative, c'est ce dernier qui permettra d'identifier la ou les personnes pénalement responsables, lesquelles pourront également être visées par l'astreinte administrative. Le champ matériel de l'astreinte administrative étant d'ailleurs calibré sur celui d'infractions pénales en droit de l'urbanisme (cf article [L.481-1](#)), admettre qu'une astreinte puisse viser une personne non désignée par le procès-verbal reviendrait à admettre une inexactitude dans la désignation du responsable de l'infraction, voire même une infraction non constatée. En vertu de la jurisprudence sur ce sujet, cette lacune serait alors susceptible d'engager la responsabilité du maire, agissant, en matière pénale, en tant qu'agent de l'Etat. Pour ces diverses raisons il n'est donc pas possible d'engager une astreinte administrative à l'encontre d'une personne qui n'aurait pas été visée par ce procès-verbal.

Toutefois si toutes les personnes visées par le procès-verbal peuvent être mises en demeure de régulariser la situation sous astreinte administrative, il appartient à l'autorité administrative qui met en place la procédure d'astreinte de désigner la ou les personnes (physique ou morale) visées par le procès-verbal pouvant effectivement effectuer les travaux de mise en conformité. La procédure contradictoire mise en place dans le cadre des articles [L.481-1](#) et suivants du code de l'urbanisme doit permettre de faire apparaître les difficultés matérielles et juridiques

qu'aurait la personne visée par cette procédure administrative à s'exécuter. Elle conduira généralement à retenir le titulaire de l'autorisation de construire, également souvent propriétaire du terrain. Il n'est pas nécessaire que toutes les personnes visées par le procès-verbal soient également visées par l'astreinte, mais la ou les personnes visées par l'astreinte devront nécessairement avoir été visées par le procès-verbal. A la différence des règles applicables en matière d'inaction pénale, le fait d'exclure de l'astreinte une personne désignée par le procès-verbal est peu susceptible d'engager la responsabilité du maire, ici en tant qu'agent de la commune s'agissant d'une mesure de police administrative, puisque la mise en place de l'astreinte n'est qu'une faculté.

2.2.3 L'astreinte peut-elle aboutir à la démolition ?

Saisi récemment de cette question, le Conseil d'Etat a considéré que l'article [L. 481-1](#) du code de l'urbanisme permet à l'autorité compétente pour délivrer l'autorisation d'urbanisme de mettre en demeure l'intéressé, soit de régulariser une construction illégale soit de la mettre en conformité avec les dispositions méconnues, y compris, si la mise en conformité l'impose, en procédant aux démolitions nécessaires (CE, 23 décembre 2022, n° [463331](#)).

Cette décision confirme l'intérêt de ce mécanisme d'astreinte administratives dans la lutte contre les constructions illégales, qui peut être utilisé parallèlement à l'engagement des poursuites pénales et permet une action rapide du maire pour traiter les infractions en matière d'urbanisme.

2.2.4 Le préfet peut-il se substituer au maire pour mettre en œuvre l'astreinte ?

Dans les périmètres où le maire délivre une autorisation de construire au nom de l'Etat (ex : les opérations d'intérêt national : article [L. 102-13.5°](#) du code de l'urbanisme, ou lorsque les travaux illégaux relèvent d'une autorisation de sa compétence en tant qu'agent de l'Etat : articles [L. 422-2](#) et [R. 422-1](#) du même code) il est placé sous l'autorité hiérarchique du préfet en vertu de l'article [L. 2122-27](#) du code général des collectivités territoriales (CGCT). Dans ce cas, l'article [L. 2122-34](#) du CGCT permet normalement au préfet de se substituer au maire qui, agissant au nom de l'Etat, néglige ou refuse de faire un des actes qui lui sont « prescrits par la loi », après avoir requis le maire d'agir lui-même. A cet égard, l'article [L. 2122-34](#) du CGCT constitue une limitation à l'exercice par le préfet de son pouvoir de substitution en tant qu'autorité hiérarchique. Enfin lorsque le maire n'agit pas en tant qu'agent de l'Etat, aucune substitution du préfet n'est possible.

Or, les mesures de mise en demeure et d'astreinte

prévues par l'article [L. 481-1](#) du code de l'urbanisme constituent une « faculté d'action, et non une obligation » pour l'autorité compétente, ainsi que l'indique l'étude d'impact de la loi relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique, laquelle a créé cette disposition. La même étude indique en outre que « ce dispositif étant facultatif, les maires qui ne souhaiteront pas prononcer d'amendes administratives n'y seront pas contraints ».

Le pouvoir de substitution dont dispose le préfet dans les conditions fixées à l'article [L. 2122-34](#) ne peut donc s'appliquer aux mesures prévues par l'article [L. 481-1](#) du code de l'urbanisme (mise en demeure et astreinte) dès lors que la loi n'impose pas à l'autorité compétente de prendre ces mesures.

En outre aucun autre pouvoir de substitution spécifique n'est prévu s'agissant des dispositions de l'article [L. 481-1](#) du code de l'urbanisme, tel qu'il existe par exemple à l'article [L. 480-2](#) 9^{ème} alinéa du même code qui permet au préfet d'agir à la place du maire lorsque celui-ci n'exerce pas les pouvoirs qui lui appartiennent en application du même article.

2.2.5 Que se passe-t'il si le contrevenant saisit le juge administratif ?

La mise en œuvre de la procédure d'astreinte implique que le maire prenne différents arrêtés : notamment pour demander au contrevenant de se mettre en conformité, puis pour mettre en place l'astreinte administrative, puis pour la liquider à intervalles réguliers. La contestation de ces différents arrêtés devant le juge administratif ne suspend pas leur exécution, sauf si le requérant accompagne sa requête en annulation d'un référé-suspension et que le juge des référés y fait droit, ce qui nécessite que l'urgence le justifie et qu'il soit fait état d'un moyen propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de l'arrêté (article [L. 521-1](#) du code de justice administrative).

En revanche le recours en annulation régularisé contre le titre de recettes pris par la collectivité et nécessaire au recouvrement des sommes dues en application de l'astreinte est automatiquement suspensif (article [L. 1617-5](#) du code général des collectivités territoriales). Ceci est justifié par l'absence de validation préalable de la créance par une autorité juridictionnelle. Néanmoins, même si un recours a suspendu l'exécution du titre de recettes, il est possible au comptable public de solliciter du juge de l'exécution l'autorisation de pratiquer une mesure conservatoire sur le débiteur de l'astreinte s'il se prévaut d'une créance fondée en son principe et s'il justifie de circonstances susceptibles d'en menacer le recouvrement ([L.511-1](#) du code des procédures civiles d'exécution)¹. Enfin l'autorité compétente a la possibilité d'obliger l'intéressé à consigner entre les mains d'un comptable public une somme équivalant au montant

¹ [Instruction codificatrice](#) N°05-050-M0 du 13/12/2005 : Recouvrement des recettes des collectivités territoriales et des établissements publics locaux (pages 17-18).

des travaux à réaliser. Le recours en annulation contre l'état exécutoire pris en application d'une telle mesure de consignation n'a alors pas de caractère suspensif (article [L.481-3](#) du code de l'urbanisme) (Réponse du Ministère de la transition écologiques et de la cohésion des territoires à la question écrite n° [3224](#) de Madame la députée Marietta KARAMANLI).

Annexe

- [LES ACTIONS DU MAIRE FACE AUX CONSTRUCTIONS ILLEGALES](#) - Guide des actions administrative civile pénale. DDT Seine et Marne
- [GUIDE PRATIQUE RELATIF AU PHÉNOMÈNE DE CABANISATION](#). DDT Seine-et-Marne
- [LUTTE CONTRE LA CABANISATION](#) - Outils opérationnels pour l'action. DDT Aude-

- [GUIDE DES OUTILS DE LUTTE CONTRE LA CABANISATION](#). DDTM 34 Hérault
- [CONSTRUCTION ILLEGALE : INTERVENIR EFFICACEMENT CONTRE LES INFRACTIONS AU CODE DE L'URBANISME](#). DDT 91 Essonne
- [GUIDE SUR LES INFRACTIONS AUX DISPOSITIONS DU CODE DE L'URBANISME](#) - Vade-mecum pour une action plus efficace de la puissance publique. Direction de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement de La Réunion

Nous contacter

Pour toute question, remarque ou pour vous inscrire à la lettre *URBA-Info* :
qv4.dhup@developpement-durable.gouv.fr