

N° 459
SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2025-2026

Enregistré à la Présidence du Sénat le 23 mars 2026

PROPOSITION DE LOI

*visant à donner aux acteurs locaux les moyens de lutter
contre la cabanisation,*

PRÉSENTÉE

Par MM. Jean-Marc BOYER, Daniel LAURENT, Mmes Anne VENTALON,
Lauriane JOSENDE et M. Jean SOL,
Sénateurs et Sénatrices

*(Envoyée à la commission des affaires économiques, sous réserve de la constitution éventuelle
d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)*

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

La présente proposition de loi a pour objectif de proposer plusieurs solutions concrètes aux acteurs locaux, qu'il s'agisse des services de l'État ou des élus, pour endiguer le phénomène de la « cabanisation ».

Ce phénomène de cabanisation consiste en l'implantation, sans autorisation, de constructions ou d'installations diverses occupées épisodiquement ou de façon permanente, dans des zones inconstructibles, agricoles, naturelles, forestières ou protégées à un titre quelconque, et le plus souvent en zone à risque d'inondation ou de feux de forêt. Ce phénomène est malheureusement en forte progression dans de nombreux territoires. Ces installations, réalisées en méconnaissance des règles d'urbanisme, s'implantent souvent dans des secteurs identifiés comme vulnérables aux inondations, aux feux de forêt ou à d'autres aléas et dans des espaces naturels et agricoles dont l'intégrité est essentielle.

L'expérience accumulée ces dernières années par ceux qui sont quotidiennement confrontés à ce phénomène conduit à une conclusion sans appel : la question de la temporalité et de la réactivité des pouvoirs publics est déterminante si on veut que la situation ne devienne pas totalement hors de contrôle. Il est, en effet, essentiel d'agir dans les plus brefs délais car plus les installations se maintiennent et se densifient, plus la probabilité de réalisation de l'aléa augmente et plus les conséquences potentielles pour les personnes et les services de secours sont graves. Dans la même logique, plus la construction perdure, plus la dégradation des milieux naturels, agricoles et forestiers est profonde et difficilement réversible. Or, le droit en vigueur ne permet pas toujours d'intervenir suffisamment tôt ni suffisamment vite, alors même que le risque et l'atteinte à l'environnement peuvent être objectivement caractérisés.

Pour ces raisons, **l'article 1^{er}** de la présente proposition de loi propose de créer, au sein du code de l'urbanisme, un article L. 481-1-1 instituant une procédure spéciale d'évacuation et de démolition décidée par le représentant de l'État dans le département, dans un périmètre strictement délimité et en articulation avec les procédures existantes. Cette décision se fera sous le contrôle du juge administratif. Partant du constat que la procédure de mise

en demeure prévue à l'article L. 481-1 ne permet pas d'agir suffisamment vite, il est proposé que, dans les seuls cas à la fois clairement identifiés, objectivement dangereux et irréversibles sur le plan urbanistique, le préfet puisse ordonner l'évacuation et la démolition par arrêté.

Toujours afin de permettre une grande réactivité, **l'article 2** vise à inverser le sens du cinquième alinéa de l'article L. 480-1 sur l'obligation qui est faite au maire de dresser le procès-verbal de l'infraction « dès qu'il en a connaissance ». Depuis que cette disposition est entrée en vigueur en 1983 avec la décentralisation en matière d'urbanisme, il apparaît que de nombreux élus n'ont pas toujours les moyens d'exercer cette compétence, notamment eu égard au contexte de tensions économiques et sociales qui caractérisent certaines des zones touchées par le phénomène de cabanisation. En conséquence, la verbalisation, qui est pourtant toujours effectuée au nom de l'État, ne doit pas constituer une obligation pour le maire. Grâce à cette disposition, le maire aura désormais le choix entre dresser le procès-verbal lui-même et en informer les services de l'État s'il n'est pas en mesure de le réaliser.

L'article 3 relève bien davantage d'une logique préventive puisqu'il vise à empêcher les raccordements dans des zones protégées qui conduiront, à terme, à de la cabanisation. Aujourd'hui, le maire ou le concessionnaire peut s'opposer au raccordement dès lors que le permis de construire ou d'aménager, la déclaration de travaux ou de lotissement n'a pas été délivré. Tel n'est pas le cas lorsque la demande de raccordement résulte de la volonté du propriétaire pour l'exercice d'une activité comme le jardinage ou toute autre occupation ne relevant d'aucune procédure au titre de la réglementation de l'urbanisme. En effet, selon la jurisprudence, le refus de raccordement est possible pour un terrain déterminé et pour des motifs de gestion et de qualité du service mais non par une mesure générale refusant le raccordement de tous les terrains non constructibles (CE, 27 juin 1994, *Charpentier*, n° 85436, Lebon). Ainsi, un propriétaire ou un locataire à qui le maire a déjà refusé le permis pour une construction, même sans fondement au titre du droit de l'urbanisme, peut demander le raccordement de son terrain aux réseaux pour entretenir un jardin. Le refus du raccordement doit être fondé sur d'autres considérations que le caractère inconstructible du terrain. Une fois obtenu le raccordement aux réseaux publics, le propriétaire ou l'utilisateur pourra mettre une caravane pendant au moins trois mois avec toutes les commodités sans encourir aucune sanction résultant de cette occupation, favorisant ainsi la cabanisation des espaces. Il faut donc inverser cette logique en permettant au maire ou au concessionnaire d'invoquer l'absence de respect des règles d'urbanisme au moment du raccordement aux réseaux.

L'article 4 vise à apporter une solution à des situations de cabanisation déjà advenues en alourdissant la prescription sur les constructions illégales. Aujourd'hui, de nombreux délits environnementaux se prescrivent au bout de dix ans. Les infractions en matière de constructions illégales restent parfois difficiles à poursuivre dans ce délai, en particulier lorsqu'elles ont été dissimulées. Pour cette raison, il est envisagé de qualifier la cabanisation d'« infraction dissimulée » au sens de l'article 9-1 du code de procédure pénale, de sorte que la prescription ne coure plus à compter de la commission de l'infraction mais de sa découverte, dans la limite de dix ans à compter de la constatation des faits.

Proposition de loi visant à donner aux acteurs locaux les moyens de lutter contre la cabanisation

Article 1^{er}

- ① Le code de l'urbanisme est ainsi modifié :
- ② 1° Le dernier alinéa du IV de l'article L. 481-1 est supprimé ;
- ③ 2° Après le même article 481-1, il est inséré un article L. 481-1-1 ainsi rédigé :
 - ④ « *Art. L. 481-1-1.* – S'il n'existe aucun moyen technique permettant de régulariser les travaux entrepris ou exécutés, en conformité avec les règlements, les obligations ou les prescriptions mentionnés au I de l'article 481-1, le représentant de l'État dans le département peut, par arrêté, ordonner aux occupants des locaux et des installations d'évacuer les lieux et aux propriétaires de procéder à leur démolition à l'issue de l'évacuation, lorsque sont réunies les conditions suivantes :
 - ⑤ « 1° Les installations sont situées :
 - ⑥ « *a)* Soit en zone agricole ou naturelle d'un plan local d'urbanisme ou d'un document en tenant lieu ;
 - ⑦ « *b)* Soit, en l'absence d'un tel document, hors des parties actuellement urbanisées de la commune ;
 - ⑧ « *c)* Soit dans un secteur couvert par un plan de prévention des risques naturels prévisibles ou par un plan de prévention des risques d'incendie de forêt en vigueur, dans lequel ces installations sont interdites ou méconnaissent les prescriptions qui leur sont applicables ;
 - ⑨ « 2° Elles présentent un risque certain pour la sécurité et la santé des personnes ou constituent une atteinte grave à l'intégrité des espaces naturels, agricoles ou forestiers.
 - ⑩ « Un rapport établi par les services compétents placés sous l'autorité du représentant de l'État dans le département, qui caractérise l'ensemble des conditions prévues aux 1° et 2° du présent article et l'absence de possibilité de régularisation, ainsi qu'une proposition de relogement ou d'hébergement d'urgence, sont annexés à l'arrêté mentionné au premier alinéa.

- ⑪ « Le même arrêté précise le délai accordé pour évacuer et démolir les installations mentionnées au même premier alinéa, qui ne peut être inférieur à un mois, à compter de la notification de l'arrêté et de ses annexes aux occupants et aux propriétaires.
- ⑫ « À défaut de pouvoir identifier les propriétaires, notamment en l'absence de mention au fichier immobilier ou au livre foncier, la notification les concernant est valablement effectuée par affichage à la mairie de la commune et sur la façade des installations concernées.
- ⑬ « Lorsque ces installations sont occupées, l'occupant défini au premier alinéa de l'article L. 521-1 du code de la construction et de l'habitation bénéficie du régime de protection des occupants défini aux articles L. 521-1 à L. 521-4 du même code.
- ⑭ « L'obligation d'évacuer les lieux et l'obligation de les démolir, résultant de l'arrêté mentionné au premier alinéa du présent article, ne peuvent faire l'objet d'une exécution d'office, ni avant l'expiration des délais accordés pour y procéder volontairement, ni avant que le tribunal administratif n'ait statué, s'il a été saisi, par le propriétaire ou l'occupant concerné, dans les délais d'exécution volontaire, d'un recours dirigé contre ces décisions sur le fondement des articles L. 521-1 à L. 521-3 du code de justice administrative.
- ⑮ « Les frais liés à l'exécution d'office des mesures prescrites sont à la charge de l'intéressé. »

Article 2

Le troisième alinéa de l'article L. 480-1 du code de l'urbanisme est complété par les mots : « ou d'en informer le représentant de l'État dans le département qui est chargé d'en faire dresser procès-verbal ».

Article 3

- ① L'article L. 111-12 du code de l'urbanisme est complété par un alinéa ainsi rédigé :
- ② « Le premier alinéa du présent article est applicable lorsque l'utilisation du terrain ne correspond pas à la réglementation générale de l'urbanisme et de l'aménagement concernant l'occupation et l'utilisation des sols résultant d'un plan local d'urbanisme, d'un document d'urbanisme en tenant ou des dispositions relatives à la constructibilité limitée définie à l'article L. 111-3. »

Article 4

Au premier alinéa de l'article L. 421-9 du code de l'urbanisme, après le mot : « ans, », sont insérés les mots : « à compter du jour où l'infraction est apparue et a pu être constatée dans des conditions permettant la mise en mouvement ou l'exercice de l'action publique, ».