



Lutte contre la cabanisation

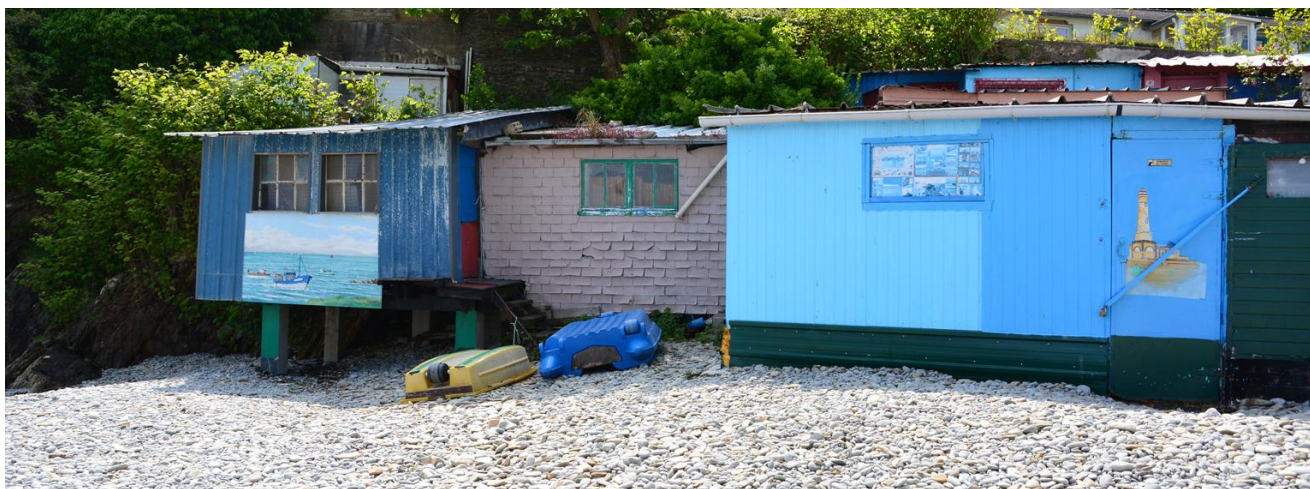
Le 15 avril 2026, la **commission des affaires économiques** a adopté, sur le rapport de Pauline Martin, la **proposition de loi visant à donner aux acteurs locaux les moyens de lutter contre la cabanisation**.

Déposé par les sénateurs et sénatrices Jean-Marc Boyer, Daniel Laurent, Anne Ventalon, Lauriane Josende et Jean Sol, ce texte vise à **accélérer et renforcer les procédures administratives de lutte contre la cabanisation**, en créant une **nouvelle procédure de démolition d'office des installations irrégulières par le préfet**, sous le contrôle du seul juge administratif, en permettant aux maires de recourir aux services préfectoraux pour les constats d'infraction, et en allongeant le délai de prescription pour les infractions dissimulées. Le texte propose également de mieux prévenir l'implantation de telles installations en **limitant les possibilités de raccordements des installations irrégulières aux réseaux**.

Partageant pleinement l'objectif poursuivi par la proposition de loi, la commission des affaires économiques a été attentive à **maintenir l'équilibre entre l'efficacité de la lutte contre les installations illégales et la protection des biens et des personnes**. Pour cette raison, elle a rétabli, pour les cas les moins graves, la procédure administrative de démolition d'office actuelle après autorisation du juge judiciaire et, pour répondre au souhait exprimé par les acteurs locaux de **pouvoir agir avec plus de réactivité**, elle a créé une **procédure « super-accélérée » de démolition d'office pour les constructions en cours ou très récemment achevées**, non encore occupées.

Dans ce cadre, elle s'est attachée à **assurer une meilleure complémentarité entre l'action des services préfectoraux et des élus locaux, sans toutefois dé-saisir ces derniers de leur capacité d'agir** contre les infractions en matière d'urbanisme.

La commission a également **élargi les dispositions préventives relatives aux raccordements aux réseaux**, et **allongé le délai de prescription en matière pénale** pour les infractions au code de l'urbanisme.



I. Malgré le récent renforcement des outils de lutte contre les implantations illégales, la cabanisation ne cesse de s'étendre

A. La cabanisation, un phénomène en expansion aux conséquences délétères

1. Un phénomène multifactoriel en expansion, devenu endémique dans certains territoires

Bien que dépourvu de définition juridique, le terme de « cabanisation » désigne l'**implantation sans autorisation, le plus souvent dans des zones inconstructibles, de constructions et installations diverses**, telles que des cabanes, résidences mobiles de loisirs ou caravanes, mais aussi autres constructions en dur, occupées épisodiquement ou de façon permanente, mais étant **la plupart du temps utilisées comme logements**. Du fait de leur implantation dans des **zones inconstructibles, soit en raison de leur caractère** agricole, naturel ou forestier, soit en raison de leur exposition à des risques naturels, ces installations ne sont **généralement pas régularisables**.

Le phénomène a pris dans certains territoires une telle ampleur que c'est **un véritable mitage des espaces agricoles, naturels et forestiers** qui est observé, au **risque de devenir hors de contrôle**. Le **littoral languedocien** est particulièrement touché, le phénomène s'étendant désormais à l'arrière-pays, mais également aux **départements du sud-est** et, dans une moindre mesure, au **littoral atlantique**.

Plusieurs facteurs expliquent l'expansion du phénomène :



les **difficultés d'accès au logement** dans des zones à **forte croissance démographique** et **forte attractivité touristique**, avec un report vers des solutions de logement moins onéreux, quoique plus précaire. Cette tendance est **parfois renforcée par un rejet du mode de vie urbain** ;



le **différentiel de valorisation entre les usages agricoles et naturels et les autres usages des terrains**, qui incitent les propriétaires à privilégier des cessions pour des usages de loisir ou d'habitation, dans un contexte de recul de l'activité agricole ;



dans certains territoires les plus touchés, le **morcellement des parcelles agricoles et naturelles**.

2. Des impacts environnementaux et socio-économiques délétères

La cabanisation a des **conséquences négatives sur l'environnement et l'aménagement du territoire**, mais aussi **sur l'économie et la cohésion sociale**, pouvant notamment :



causer des **atteintes à l'environnement et aux paysages**, en dégradant les sols, mais également par le biais d'une consommation d'eau excessive, de rejets d'eaux usées non assainies ou de dépôts sauvages de déchets ;

30 000

Nombre total de parcelles cabanisées dans le département de l'Hérault (la plupart des infractions étant prescrites)

200

Nombre de nouvelles parcelles cabanisées chaque année dans le département de l'Hérault

Source : préfecture de l'Hérault



porter atteinte à l'activité agricole, directement, en stérilisant des terres agricoles, mais aussi indirectement, en mitant le territoire agricole et en fragmentant les exploitations, les fragilisant économiquement. En faisant monter les prix du foncier agricole, la cabanisation constitue également un frein important à l'installation de nouveaux agriculteurs ;



complexifier la gestion des risques naturels, notamment les **risques d'inondation et d'incendie**, voire les aggraver ;

engendrer des **conflits de voisinage**, mais aussi une **perte de confiance dans l'action publique**, compte tenu de la faiblesse et du faible nombre des sanctions prononcées ;



porter atteinte à l'attractivité touristique et à l'attractivité générale du territoire.

B. Des outils de lutte contre la cabanisation récemment renforcés, mais qui n'ont pas encore prouvé leur efficacité

1. Des procédures judiciaires peu efficaces pour lutter contre la cabanisation

De l'avis unanime des différents acteurs interrogés, les procédures judiciaires sont **peu efficaces** vis-à-vis des infractions au droit de l'urbanisme caractérisant la cabanisation. Au pénal comme au civil, elles **aboutissent rarement**, au regard du nombre d'infractions. En outre, en cas d'appel, ou dans les cas complexes, **les délais de jugement peuvent atteindre plusieurs années, et ne cessent de s'allonger**, rendant d'autant plus difficile l'évacuation des occupants.

2 ans et demi

Délai moyen de jugement des demandes de démolition de constructions illégales par les communes par le biais de l'article L.480-14 du code de l'urbanisme

Source : ministère de la justice

2. Une procédure administrative encore peu appropriée par les élus locaux

Pour améliorer la réactivité des maires face à ces infractions, une **nouvelle procédure administrative a été créée en 2019¹**, permettant au maire de mettre en demeure le propriétaire d'un bien non conforme aux règles d'urbanisme de le mettre en conformité, sous astreinte. Le montant de cette astreinte a été sensiblement relevé par la loi « Huwart » de novembre 2025², qui a également permis au maire de l'accompagner d'une **amende forfaitaire pouvant aller jusqu'à 30 000 €**.

En outre, la loi sur les copropriétés dégradées de 2024³ a ouvert la possibilité pour le maire, à l'issue du délai fixé par la mise en conformité, de procéder à la **mise en conformité d'office, ou à défaut, à la démolition**, aux frais de l'intéressé, **après autorisation du juge**, lorsque le bien est susceptible de causer un risque, ou, depuis la loi Huwart, lorsqu'il est situé hors zone urbaine.

100 000 €

Montant maximal de la somme des astreintes, multiplié par quatre par la loi Huwart

Toutefois, même dans les territoires les plus touchés par la cabanisation, **les élus locaux ne semblent pas s'être pleinement emparés de cette procédure récente**, soit par ignorance de leur existence, soit **par manque d'ingénierie**, particulièrement dans les

¹ Loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique.

² Loi n° 2025-1129 du 26 novembre 2025 de simplification du droit de l'urbanisme et du logement.

³ Loi n° 2024-322 du 9 avril 2024 visant à l'accélération et à la simplification de la rénovation de l'habitat dégradé et des grandes opérations d'aménagement.

petites communes dénuées de service d'urbanisme, soit encore par **crainte des tensions et altercations que sa mise en œuvre pourrait occasionner.**

II. La proposition de loi : muscler les procédures administratives de lutte contre la cabanisation

Pour faciliter la lutte contre la cabanisation, la proposition de loi **renforce les procédures administratives préventives et répressives**, à la main de l'autorité publique.



L'article 1^{er} crée, en lieu et place de celle existant actuellement, à la main du maire, une **nouvelle procédure administrative d'évacuation et démolition des constructions et installations irrégulières au regard du droit de l'urbanisme**, à l'initiative et sous l'autorité du préfet, **sans autorisation préalable du juge judiciaire.**

Cette nouvelle procédure s'appliquerait uniquement **dans les zones non urbanisées**, pour les **constructions et installations présentant en outre un risque** pour la sécurité des personnes (notamment parce qu'elles sont situées en zone de risques naturels ou de risques d'incendie) ou bien portant « *une atteinte grave à l'intégrité des espaces naturels, agricoles ou forestiers* ».



L'article 2 permet au maire de **confier au préfet le soin de faire dresser les procès-verbaux d'infractions** aux règles d'urbanisme.



L'article 3 **interdit le raccordement permanent** aux réseaux d'une parcelle **lorsque son utilisation effective n'est pas conforme aux règles d'urbanisme**, permettant notamment au maire de s'opposer, sur ce fondement, au raccordement de terrains nus.



L'article 4 fait courir le **point de départ du délai de dix ans** à l'issue duquel il n'est plus possible à l'autorité administrative de refuser une autorisation d'urbanisme au motif de l'irrégularité de la construction initiale **à compter de la découverte de l'infraction**, et non plus à compter de l'achèvement des travaux au moment où l'infraction.

III. Les apports de la commission : élargir les dispositifs proposés, tout en les sécurisant

A. Permettre une meilleure réactivité face aux irrégularités en germe

1. Soutenir le renforcement de l'arsenal des sanctions administratives pour lutter contre les cas les plus graves

Face au désarroi des maires, confrontés à une justice engorgée et surtout à des individus récalcitrants, très organisés et habiles à jouer des recours et des failles procédurales, mais aussi de menaces et intimidations envers les représentants de l'autorité publique, la commission a **soutenu la nouvelle procédure de démolition d'office** créée par l'article 1^{er}.

Cette nouvelle procédure supprimant l'intervention du juge judiciaire, gardien traditionnel du droit de propriété, la commission a été attentive à **ne pas affaiblir les conditions et garanties** cumulatives figurant dans le texte, **assurant que l'atteinte au droit de propriété demeure proportionnée aux objectifs poursuivis.**

Pour cette raison, elle a, en plus de cette nouvelle procédure, **rétabli la procédure existante de démolition d'office, à la main du maire pour les installations irrémédiablement irrégulières**, après autorisation du juge judiciaire. **Ses conditions de mise en œuvre sont moins strictes** et elle

peut constituer pour les maires un outil puissant, puisque la seule condition de localisation hors zone urbanisée permet d'y recourir.

2. Faciliter l'intervention en urgence

Constatant l'incompréhension et le découragement des maires face à des obligations de relogement pouvant potentiellement rendre prioritaires pour l'attribution de logements les **auteurs des infractions**, la commission a clarifié le fait que ces derniers **ne sauraient bénéficier du régime de protection des occupants** -comme c'est du reste le cas pour les auteurs d'infraction condamnés par décision de justice. Les règles de droit commun en matière d'hébergement d'urgence continueront toutefois à s'appliquer.



Malgré cet assouplissement, la nécessité pratique d'héberger ou de reloger les personnes expulsées, souvent en situation de vulnérabilité, pourrait continuer de constituer un frein à la mise en œuvre des procédures de démolition d'office. Pour cette raison, et pour répondre aux souhaits de réactivité des maires, la commission a créé, sur le modèle de la procédure créée par l'article 1^{er}, une **procédure « super-accélérée », avec ordre de démolition sous sept jours** avant exécution d'office, **lorsque les travaux illégaux sont en cours ou que la construction illégale est achevée depuis moins de 72 heures**, les installations étant, dans ce cas, inoccupées ou réputées l'être, minimisant ainsi le risque d'atteinte à la vie privée.

3. Préserver les prérogatives des maires, tout en améliorant la coordination entre les différents acteurs concernés

Attentive à préserver les prérogatives des maires en matière de police de l'urbanisme, la commission a **permis au maire, et plus seulement au préfet, de mettre en œuvre la nouvelle procédure créée par l'article 1^{er}**. Elle a également rétabli la procédure existante, à la main du maire.

Elle a en outre **confirmé, à l'article 2, la possibilité pour le maire de faire appel aux services préfectoraux pour dresser les procès-verbaux** d'infraction, mais a également ouvert la **possibilité de recourir aux services intercommunaux**, lorsque l'intercommunalité est compétente en matière de document d'urbanisme, dans une logique de bonne allocation des ressources humaines. Certaines intercommunalités disposent en effet de services bien plus étoffés que les services déconcentrés de l'État, qui doivent pouvoir se concentrer sur les cas les plus graves ou l'exécution des décisions de justice.

B. Favoriser la prévention

1. Rendre plus difficiles les implantations illégales



Afin de prévenir l'implantation de constructions et installations illégales hors zones urbaines, la commission a **renforcé les dispositions de l'article 3** sur les raccordements aux réseaux, en **étendant l'interdiction de raccordement à toutes les constructions en infraction aux règles d'urbanisme, y compris lorsqu'elles ne sont pas soumises à autorisation d'urbanisme**.

Avec l'accord du juge judiciaire, le maire pourra **faire injonction au gestionnaire de réseau de supprimer le raccordement, en cas d'infraction** aux règles d'urbanisme dûment constatées, notamment pour **éviter les réinstallations immédiates** après démolitions.

2. Décourager les vellétés de cabanisation

Enfin, afin de décourager les vellétés de cabanisation, la commission a, à l'article 4 :

- **supprimé le bénéfice de la prescription**, permettant d'obtenir des autorisations d'urbanisme au-delà d'un délai de dix ans **pour les constructions et aménagements nouveaux, soumis à déclaration préalable**. Ainsi, les constructions de faible taille, mais aussi les installations irrégulières de caravanes et habitations mobiles pourront toujours se voir refuser des autorisations au motif de leur irrégularité initiale, même au bout de dix ans ;
- aligné le **délai de prescription pénale** pour les infractions aux règles d'urbanisme sur le délai de prescription civile qui prévaut pour les demandes de démolition faites par les communes, à savoir **10 ans**. Ce délai s'applique à compter de l'achèvement des travaux ou, lorsque l'infraction a été dissimulée, à compter de sa découverte, conformément aux règles de droit commun.



POUR EN SAVOIR PLUS

Rapport pour avis n° 684 (2024-2025) fait par M. Marc-Philippe Daubresse au nom de la commission des lois sur la proposition de loi de simplification du droit de l'urbanisme et du logement

Rapport n° 12 (2019-2020) fait par M. Mathieu Darnaud et Mme Françoise Gatel au nom de la commission des lois sur le projet de loi relatif à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique

Les outils de lutte contre la cabanisation mis à disposition des élus par la préfecture de l'Hérault



Dominique ESTROSI SASSONE
Président
Alpes-Maritimes
Les Républicains



Pauline MARTIN
Rapporteuse
Loiret
Les Républicains

✉ secretariat-com-eco@senat.fr

☎ 01.42.34.23.20

🌐 www.senat.fr

