

N° 550

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2025-2026

Enregistré à la Présidence du Sénat le 15 avril 2026

RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des affaires économiques (1) sur la proposition de loi
visant à **donner aux acteurs locaux les moyens de lutter contre la cabanisation,***

Par Mme Pauline MARTIN,

Sénatrice

(1) Cette commission est composée de : Mme Dominique Estrosi Sassone, *présidente* ; MM. Alain Chatillon, Daniel Gremillet, Mme Viviane Artigalas, MM. Franck Montaugé, Franck Menonville, Bernard Buis, Fabien Gay, Vincent Louault, Mme Antoinette Guhl, M. Philippe Grosvalet, *vice-présidents* ; MM. Laurent Duplomb, Daniel Laurent, Mme Sylviane Noël, M. Rémi Cardon, Mme Anne-Catherine Loisier, *secrétaires* ; Mmes Martine Berthet, Marie-Pierre Bessin-Guérin, MM. Yves Bleunven, Michel Bonnus, Denis Bouad, Jean-Marc Boyer, Jean-Luc Brault, Frédéric Buval, Henri Cabanel, Alain Cadec, Guislain Cambier, Mme Anne Chain-Larché, MM. Patrick Chaize, Patrick Chauvet, Pierre Cuypers, Daniel Fargeot, Gilbert Favreau, Mmes Amel Gacquerre, Marie-Lise Housseau, Annick Jacquemet, Micheline Jacques, MM. Yannick Jadot, Gérard Lahellec, Mmes Marianne Margaté, Pauline Martin, MM. Serge Mérillou, Jean-Jacques Michau, Sébastien Pla, Christian Redon-Sarrazy, Mme Évelyne Renaud-Garabedian, MM. Olivier Rietmann, Daniel Salmon, Marc Séné, Lucien Stanzione, Jean-Claude Tissot.

Voir les numéros :

Sénat : 459 et 551 (2025-2026)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
L'ESSENTIEL.....	5
I. MALGRÉ LE RÉCENT RENFORCEMENT DES OUTILS DE LUTTE CONTRE LES IMPLANTATIONS ILLÉGALES, LA CABANISATION NE CESSE DE S'ÉTENDRE	6
A. LA CABANISATION, UN PHÉNOMÈNE EN EXPANSION AUX CONSÉQUENCES DÉLÉTÈRES.....	6
1. <i>Un phénomène multifactoriel en expansion, devenu endémique dans certains territoires.....</i>	<i>6</i>
2. <i>Des impacts environnementaux et socio-économiques délétères</i>	<i>7</i>
B. DES OUTILS DE LUTTE CONTRE LA CABANISATION RÉCEMMENT RENFORCÉS, MAIS QUI N'ONT PAS ENCORE PROUVÉ LEUR EFFICACITÉ	7
1. <i>Des procédures judiciaires peu efficaces pour lutter contre la cabanisation</i>	<i>7</i>
2. <i>Une procédure administrative encore peu appropriée par les élus locaux.....</i>	<i>8</i>
II. LA PROPOSITION DE LOI : MUSCLER LES PROCÉDURES ADMINISTRATIVES DE LUTTE CONTRE LA CABANISATION	9
III. LES APPORTS DE LA COMMISSION : ÉLARGIR LES DISPOSITIFS PROPOSÉS, TOUT EN LES SÉCURISANT	9
A. PERMETTRE UNE MEILLEURE RÉACTIVITÉ FACE AUX IRRÉGULARITÉS EN GERME	9
1. <i>Soutenir le renforcement de l'arsenal des sanctions administratives pour lutter contre les cas les plus graves</i>	<i>9</i>
2. <i>Faciliter l'intervention en urgence</i>	<i>10</i>
3. <i>Préserver les prérogatives des maires, tout en améliorant la coordination entre les différents acteurs concernés</i>	<i>10</i>
B. FAVORISER LA PRÉVENTION.....	11
1. <i>Rendre plus difficiles les implantations illégales</i>	<i>11</i>
2. <i>Décourager les vellétés de cabanisation</i>	<i>11</i>
EXAMEN DES ARTICLES	13
• Article 1^{er} Procédure administrative d'évacuation et démolition des implantations irrégulières à l'initiative du préfet	13
• Article 2 Possibilité de transférer la charge de l'établissement d'un procès-verbal d'infraction aux règles d'urbanisme aux services préfectoraux	24
• Article 3 Interdiction de raccordement aux réseaux pour les terrains dont l'utilisation n'est pas conforme aux règles d'urbanisme	27
• Article 4 Décalage du point de départ du délai de prescription pour le refus d'autorisation d'urbanisme au motif de l'irrégularité d'une construction à la date de découverte de l'infraction	34
EXAMEN EN COMMISSION.....	39

RÈGLES RELATIVES À L'APPLICATION DE L'ARTICLE 45 DE LA CONSTITUTION ET DE L'ARTICLE 44 <i>BIS</i> DU RÈGLEMENT DU SÉNAT.....	49
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	51
LISTE DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES.....	53
LA LOI EN CONSTRUCTION	55

L'ESSENTIEL

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**.

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

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 ;

- **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

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

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. 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 €**.

100 000 €

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

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.

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

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.

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 velléités de cabanisation

Enfin, afin de décourager les velléités 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.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

Procédure administrative d'évacuation et démolition des implantations irrégulières à l'initiative du préfet

L'article 1^{er} crée, en lieu et place de la procédure administrative de démolition des installations présentant un risque certain pour la sécurité ou pour la santé ou situées hors zones urbaines et irrémédiablement irrégulières au titre de la réglementation de l'urbanisme de l'article L. 481-1 du code de l'urbanisme une nouvelle procédure administrative d'évacuation et de démolition desdites installations, à l'initiative du préfet, sans autorisation préalable du juge judiciaire.

Afin de ne pas priver les maires des moyens d'action dont ils disposent actuellement, la commission a rétabli la procédure, dont les conditions de mise en œuvre sont moins strictes que celles de la nouvelle procédure. Elle a également permis au maire de mettre en œuvre la nouvelle procédure.

Elle a également précisé les conditions de relogement, en cas de démolition d'office, et renforcé le volet préventif de la nouvelle procédure, en permettant l'imposition d'une astreinte, dans le délai de démolition volontaire. Enfin, elle a réduit le délai de démolition volontaire pour les travaux encore en cours ou récemment achevés.

La commission a adopté l'article ainsi modifié.

I. La situation actuelle – Bien que récemment renforcés, les outils à la main des maires pour lutter contre les implantations irrégulières demeurent insuffisantes

A. Les communes ont la possibilité d'engager des procédures civiles et pénales contre les implantations illégales

1) Les implantations irrégulières peuvent faire l'objet de poursuites civiles et pénales...

Aux termes de l'article L. 421-8 du code de l'urbanisme, **doivent être conformes à l'ensemble tous travaux, constructions ou aménagements, qu'ils nécessitent ou non l'obtention d'une autorisation d'urbanisme¹.**

¹ À l'exception de ceux implantés de manière provisoire, ou en mer sur le domaine public maritime (art. L. 421-8 et L. 421-5 du code de l'urbanisme).

Les travaux exécutés en méconnaissance de ces obligations peuvent faire l'objet de **poursuites pénales**, le fait de poursuivre des travaux sans autorisation ou contraires à la réglementation de l'urbanisme ou à l'autorisation d'urbanisme délivrée constituant un délit.

C'est la transmission au procureur de la République du procès-verbal d'infraction mentionné à l'article L. 480-2 du code de l'urbanisme qui enclenche la procédure pénale¹.

Le fait d'exécuter des travaux en méconnaissance des règles d'urbanisme ou des prescriptions imposées par une autorisation d'urbanisme ou une décision de non-opposition à déclaration préalable est puni d'une amende comprise entre 1 200 et 300 000 €, ou 6 000 € par m² de surface de plancher concernée². Cette amende peut en outre être accompagnée d'une amende à montant fixe de 75 000 € lorsque l'intéressé poursuit les travaux en dépit d'une décision judiciaire ou d'un arrêté préfectoral ordonnant leur interruption, à la demande du maire ou d'une association agréée de protection de l'environnement. Peuvent également être prononcées des **mesures de restitution (mise en conformité ou démolition de la construction litigieuse)**³, dont l'injonction peut être assortie d'une astreinte de 500 € au plus par jour de retard⁴.

Le **délai de prescription pénale** est de **six ans**⁵ à partir de la date d'achèvement des travaux.

Les infractions aux règles d'urbanisme peuvent également faire l'objet de **procédures civiles**, visant à obtenir réparation du préjudice causé par une construction irrégulière.

Le recours peut être introduit **par tout tiers subissant un préjudice personnel et direct** du fait de la réalisation d'une construction irrégulière, ainsi que par **la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) compétent en matière de plan local d'urbanisme**, lorsque le recours vise à faire ordonner la démolition ou la mise en conformité d'un ouvrage édifié ou installé sans autorisation d'urbanisme, en méconnaissance des prescriptions d'une autorisation d'urbanisme ou en infraction aux règles d'urbanisme de fond.

Le **délai de prescription** est de **cinq ans pour les tiers**⁶. Il est porté à **dix ans pour les communes et EPCI**⁷. Initialement circonscrit aux implantations dans les secteurs soumis à des risques naturels prévisibles⁸, le

¹ Cf. ci-après, commentaire de l'article 2.

² Art. L. 480-2 du code de l'urbanisme.

³ Art. L. 480-5 du code de l'urbanisme.

⁴ Art. L. 480-7 du code de l'urbanisme.

⁵ Art. 8 du code de procédure pénale.

⁶ Art. 2224 du code civil.

⁷ Art. L. 480-14 du code de l'urbanisme.

⁸ Art. 65 de la loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages.

champ d'application de ce délai allongé a ensuite été élargi à l'ensemble des implantations irrégulières¹.

Dans tous les cas, à l'expiration du délai fixé par le jugement pour la mise en conformité ou la démolition, **le maire peut faire procéder d'office à tous les travaux nécessaires à l'exécution de la décision de justice, aux frais et risques du bénéficiaire des travaux irréguliers**². Le maire peut, pour ce faire, solliciter le **concours de la force publique** ; d'après les préfectures entendues par la rapporteure, cette faculté demeure peu utilisée. Le préfet peut également, de son propre chef, faire procéder d'office à la mise en conformité ou à la démolition des constructions irrégulières, en vue de les mettre en conformité avec une décision de justice.

2) ... dont l'efficacité demeure relative en raison de la longueur des délais de jugement

Selon tous les acteurs interrogés par la rapporteure, **les procédures judiciaires, tant civiles et pénales, tardent souvent à aboutir**, et la remise en état du site n'est prononcée que dans une minorité de cas. La **durée moyenne de traitement** des procédures engagées sur le fondement de l'article L. 480-14 du code de l'urbanisme est de l'ordre de **8 à 10 mois (environ 4 mois et demi pour les mesures ordonnées en référé)** et, en 2025, d'environ **18 mois en appel**.

En outre, en moyenne, **environ 60 %** seulement des procédures obtiennent une **issue favorable aux communes**³, et même lorsque la démolition d'office est prononcée, elle est rarement mise en œuvre. À titre d'exemple, la préfecture de l'Hérault, pourtant en pointe sur la lutte contre la cabanisation, a fait état pour l'année 2025 de seulement huit démolitions d'office, effectuées à l'initiative de l'État, toutes à la suite de décisions de justice.

De même, la préfecture du Var fait état d'une proportion de l'ordre de plus de 80 % des dossiers classés sans suite par le procureur de la République, et d'une dizaine de démolitions d'office à la suite de décisions de justice chaque année, à mettre au regard des centaines d'infractions recensées annuellement⁴.

B. Bien que récemment renforcée, la procédure administrative de mise en conformité ou démolition d'office demeure peu efficace pour lutter contre la cabanisation

1) La procédure administrative de mise en conformité d'office créée en 2019...

Pour pallier le déficit d'efficacité de ces procédures judiciaires, l'article 48 de la **loi de 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la**

¹ Art. 34 de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement.

² Art. L. 480-9 du code de l'urbanisme.

³ Direction des affaires civiles et du sceau, ministère de la justice, réponse à un questionnaire écrit.

⁴ Pour l'année 2022, 400 à 500 infractions recensées par la préfecture, et seulement 80 cas pendants, les autres ayant été classés sans suite.

proximité de l'action publique¹ a créé, au nouvel article L. 481-1 du code de l'urbanisme, une **nouvelle procédure administrative de mise en demeure de mise en conformité et de sanction pour les constructions et aménagements irréguliers** : aux termes de cet article, lorsque des travaux ont été entrepris ou exécutés en méconnaissance des règles d'urbanisme – que ces dernières relèvent de la loi, du règlement ou des règles fixées par les documents locaux d'urbanisme -, ou en méconnaissance des prescriptions imposées par l'autorisation d'urbanisme délivrée, **l'autorité compétente** pour délivrer ladite autorisation **peut, indépendamment des poursuites pénales qui peuvent être exercées pour la même infraction, mettre en demeure l'intéressé, après l'avoir invité à présenter ses observations, à mettre en conformité la construction ou l'aménagement irrégulier**, dans un délai qu'elle détermine, ou à déposer une demande d'autorisation d'urbanisme visant à sa régularisation, **éventuellement sous astreinte journalière**.

La jurisprudence a précisé, à la lumière des travaux parlementaires, que la mise en œuvre de cette procédure administrative pouvait intervenir **durant le délai de prescription** de l'action publique à savoir, s'agissant de faits susceptibles de revêtir la qualification de délits, **six ans à compter de l'achèvement des travaux**².

2) ... a été plusieurs fois renforcée...

La procédure administrative de l'article L. 481-1 du code de l'urbanisme a été **renforcée à plusieurs reprises ces dernières années** :

- le montant de l'astreinte journalière, initialement fixée à 500 €, a été relevé par la loi Huwart de novembre 2025 à 1 000 €³ et le montant total des sommes résultant de l'astreinte relevé de 25 000 € à 100 000 €⁴ ;
- a en outre été ajoutée par la même loi Huwart la possibilité pour le maire d'infliger dans le cadre de cette procédure, en plus de l'astreinte, une amende forfaitaire d'un montant maximal de 30 000 €⁵, pouvant être doublée d'une amende complémentaire du même montant à l'issue du délai imparti pour réaliser les opérations de mise en conformité, lorsque la mise en demeure est restée sans effet⁶ ;
- sur le plan procédural, dans la loi Huwart ont également été précisés :

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 CE, 24 juillet 2025, 503768.

³ 1^{er} alinéa du III de l'art. L. 481-1 du code de l'urbanisme, tel que modifié par l'article 26 de la loi n° 2025-1129 du 26 novembre 2025 de simplification du droit de l'urbanisme et du logement (« loi Huwart »).

⁴ 4^{ème} alinéa du même III, tel que modifié par le même article 26 de la loi Huwart.

⁵ 1^o du I de l'art. L. 481-1 du code de l'urbanisme, tel que modifié par le même article 26 de la loi Huwart.

⁶ III quater de l'article L. 481-1 du code de l'urbanisme, introduit par le même article 26 de la loi Huwart.

- le caractère non-suspensif des recours administratifs contre l'imposition desdites amendes et astreintes¹ ;
 - **la possibilité pour le préfet de se substituer au maire en cas de carence de ce dernier**, après mise en demeure restée sans réponse pendant un mois² ;
- en outre, depuis 2024, lorsque la mise en demeure est restée sans effet et que la construction ou l'aménagement irrégulier présente « un risque certain pour la sécurité ou pour la santé », **le maire peut procéder d'office à la mise en conformité**, aux frais de l'intéressé voire, dans le cas où la mise en conformité serait techniquement impossible, à la démolition de l'installation concernée, après y avoir été autorisé par le juge judiciaire statuant selon la procédure judiciaire accélérée au fond³.

Cette possibilité d'exécution d'office a tout récemment été étendue – à la suite d'un amendement sénatorial⁴ – par la loi Huwart⁵ aux constructions et aménagements irréguliers situés « *hors zones urbaines* », en vue de lutter contre le phénomène de cabanisation.

Par ailleurs, la jurisprudence est venue clarifier la **possibilité pour le maire de mettre en demeure et utiliser l'astreinte pour demander** non seulement la régularisation, mais aussi **la démolition d'une installation**, rendant le recours à la procédure d'autant plus pertinente pour les cas de cabanisation en zones inconstructibles⁶.

3) ... mais demeure relativement peu efficace pour lutter contre la cabanisation

Bien qu'accélérés par rapport à la procédure de droit commun, **les délais de jugement de la procédure accélérée au fond⁷ employée dans le cadre de la procédure de démolition d'office prévue au IV de l'article L. 481-1 du code de l'urbanisme demeurent de l'ordre de quatre à dix semaines⁸**, et restent donc peu compatibles avec l'urgence des situations de cabanisation.

Par ailleurs, la mise en œuvre de cette procédure, qui **met en première ligne les élus locaux**, peut être **l'occasion de toutes sortes d'atteintes et de violences** envers ces derniers. En effet, comme le rappelle un témoignage cité

¹ III bis de l'article L. 481-1 du code de l'urbanisme, introduit par le même article 26 de la loi Huwart.

² III ter de l'article L. 481-1 du code de l'urbanisme, introduit par le même article 26 de la loi Huwart.

³ IV de l'art. L. 481-1 du code de l'urbanisme, introduit par l'article 13 de la 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.

⁴ Amendement n° 68 rect., repris par la commission des lois en séance publique.

⁵ Loi n° 2025-1129 du 26 novembre 2025 de simplification du droit de l'urbanisme et du logement, art. 26.

⁶ CE, 22 décembre 2022, 463331.

⁷ Encadrée par l'article 481-1 du code de procédure civile.

⁸ Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP) au ministère de la transition écologique.

par un récent rapport du Centre d'analyse et de lutte contre les atteintes aux élus (Calae), « *les conflits et agressions p[euvent] rapidement survenir dans le domaine de l'urbanisme ou de l'atteinte à l'environnement, qui peuvent rapidement cristalliser les tensions* »¹.

Pour ces raisons, la procédure de mise en conformité et démolition prévue au IV de l'article L. 481-1 du code de l'urbanisme, dernière étape après la mise en demeure et l'imposition d'amendes administratives, demeure **relativement peu employée par les élus locaux**². Les préfetures du Var, de l'Hérault et des Pyrénées-Occidentales n'ont recensé à ce jour aucune démolition d'office dans le cadre de cette procédure.

Ce déficit d'appropriation s'explique sans doute également en partie par le **caractère très récent des derniers ajustements effectués par la loi Huwart, entrée en vigueur il y a moins de six mois**. D'ailleurs, malgré l'absence de chiffres consolidés, les préfetures du Var et de l'Hérault ont en revanche fait état d'un **bilan qualitatif positif de l'alourdissement par la loi Huwart des sanctions pécuniaires** pouvant être infligées dans ce cadre, conduisant à une proportion croissante de mises en conformité à la suite de la mise en demeure sous astreinte.

II. Le dispositif envisagé - Une nouvelle procédure de démolition d'office à la main du préfet dispensée d'autorisation judiciaire préalable

Afin de rendre plus efficace et plus rapide la procédure administrative de démolition d'office des constructions et aménagements irréguliers à titre irrémédiable, l'article 1^{er} de la proposition de loi crée une **nouvelle procédure directement inspirée de celle créée par la récente loi de refondation de Mayotte pour faciliter les opérations de résorption de l'habitat informel**³. Ainsi, ledit article :

- **transfère l'initiative et la responsabilité de la mise en œuvre de la procédure de démolition d'office en cas d'irrégularité irrémédiable du maire au préfet** (al. 4) ;
- **supprime l'autorisation préalable du juge judiciaire**, tout en reconnaissant explicitement le caractère suspensif de tout recours contre l'arrêté préfectoral prescrivant la démolition, le juge administratif statuant le cas échéant en référé (al. 14).

Alors que la procédure actuelle s'applique aux installations « qui présentent un risque certain pour la sécurité ou la santé » ou « qui se situent

¹ Centre d'analyse et de lutte contre les atteintes aux élus, Rapport d'activité 2023-2025, p. 34.

² Préfecture des Pyrénées-Orientales, réponse à un questionnaire écrit : « Les astreintes administratives de l'article L. 481-1 du code de l'urbanisme sont rarement mises en œuvre par les collectivités ».

³ Art. 18 de la loi n° 2025-797 du 11 août 2025 de programmation pour la refondation de Mayotte. Cf. rapport pour avis n° 611 (2024-2025) fait par Mme Micheline Jacques au nom de la commission des affaires économiques sur le projet de loi de programmation pour la refondation de Mayotte, déposé le 13 mai 2015, commentaire de l'article 10.

hors zones urbaines », la nouvelle procédure rend ces conditions **cumulatives**, tout en ajoutant la présentation d'un risque certain pour la santé ou la sécurité, la présentation d'un risque d'une « atteinte grave à l'intégrité des espaces naturels, agricoles ou forestiers » (Enaf), et alternativement à la localisation hors zone urbaine, la localisation dans un secteur couvert par un plan de prévention des risques naturels (PPRN) ou par un plan de prévention des risques d'incendie de forêt et n'en respectant pas les prescriptions. Ainsi, **la nouvelle procédure s'appliquera aux installations situées hors zone urbanisée ou dans un secteur couvert par un PPRN ou un plan de prévention des risques d'incendie et présentant un risque certain pour la sécurité et la santé des personnes ou constituant une atteinte grave à l'intégrité des Enaf.**

En revanche, la nouvelle procédure **conserve, pour les occupants des installations concernées, le bénéfice du régime de protection** mentionné aux articles L. 521-1 à L. 521-4 du code de la construction et de l'habitation, à savoir le droit au relogement ou à l'hébergement, assuré par le propriétaire ou l'exploitant des locaux concernés ou, à défaut, par l'autorité ayant prescrit les mesures de démolition.

III. La position de la commission – Maintenir la possibilité pour le maire d'engager l'ensemble des procédures administratives et privilégier une intervention précoce de l'autorité publique

A. Maintenir l'entière des prérogatives du maire en matière de police de l'urbanisme

À la suite de la rapporteure, la commission a estimé nécessaire de **permettre au maire de mettre en œuvre la nouvelle procédure créée par l'article 1^{er}** (amendement COM-6 de la rapporteure), à côté du préfet.

En effet, compétent pour dispenser les autorisations d'urbanisme, le maire l'est également pour exercer, au nom de l'État, la police de l'urbanisme. **Une lutte efficace contre la cabanisation nécessitant la plus grande réactivité, la connaissance qu'a le maire de son territoire et sa proximité sont un atout précieux.** En outre, compte tenu de leurs effectifs, les services préfectoraux ne seraient de toute façon pas en capacité de traiter toutes les infractions.

La commission partage toutefois le souhait des auteurs de la proposition de loi **que les communes puissent recevoir l'appui du préfet dans cet exercice, et pas seulement en cas de carence du maire**, certains maires, notamment de communes rurales, n'ayant tout simplement pas la possibilité de mettre en œuvre cette procédure par manque de moyens matériels et humains. En outre, faire appel au préfet permettrait une mise à distance des élus locaux.

C'est pourquoi elle a non seulement **conservé la possibilité pour le préfet de mettre en œuvre la nouvelle procédure**, mais également précisé, par l'adoption de l'amendement COM-5 de la rapporteure, que dans le cadre de la procédure de l'article L. 481-1 du code de l'urbanisme, **le préfet pourrait**

intervenir non seulement en carence du maire, mais également à sa demande. Si la collaboration entre services préfectoraux et élus locaux semble aujourd'hui très satisfaisante dans les départements particulièrement touchés par le phénomène de cabanisation, des divergences de vue, ailleurs ou à l'avenir, pourraient constituer un frein à la volonté des maires de mettre en œuvre tant la procédure existante que la nouvelle procédure. Un **sous-amendement COM-12 de M. Louault** à l'amendement COM-6 a donc précisé, de même, que le préfet pourrait mettre en œuvre la nouvelle procédure créée par l'article 1^{er} non seulement de sa propre initiative, mais également à la demande du maire.

B. Améliorer l'opérationnalité du nouveau dispositif et permettre une meilleure réactivité face aux situations de cabanisation

1) Rétablir la procédure de démolition administrative d'office existante afin de ne pas grever la capacité d'action des autorités publiques

Dans l'examen de la nouvelle procédure créée à l'article 1^{er}, la commission s'est montrée **attentive à la fois à assurer l'opérationnalité du dispositif et à ne pas le fragiliser sur le plan constitutionnel.**

En effet, **la protection constitutionnelle du droit de propriété ne fait pas obstacle à toute démolition d'office**, le Conseil constitutionnel ayant par exemple jugé que « *l'action en démolition [de l'article L. 480-14 du code de l'urbanisme] est justifiée par l'intérêt général qui s'attache au respect des règles d'urbanisme, lesquelles permettent la maîtrise, par les collectivités publiques, de l'occupation des sols et du développement urbain* »¹. Toutefois, une telle atteinte doit être :

- d'une part, **justifiée par la nécessité de sauvegarder d'autres droits ou objectifs à valeur constitutionnelle**, que constitue notamment, en l'espèce, l'objectif à valeur constitutionnelle de **protection de l'environnement, auquel peut être rattachée la notion « d'atteinte grave à l'intégrité des espaces agricoles, naturels ou forestiers »** ;
- d'autre part, **entourée de garanties**, parmi lesquelles l'autorisation du juge judiciaire, compétent en matière de propriété privée et à qui il appartient « d'apprécier le caractère proportionné de l'atteinte »², n'est pas retenue dans la procédure créée par l'article 1^{er}.

Pour compenser l'absence d'autorisation judiciaire, le dispositif se doit d'être entouré **d'autres garanties solides**. L'absence de possibilité de régularisation, le champ d'application exclusivement hors des zones urbaines, le délai accordé au propriétaire pour procéder à la destruction, qui ne peut être inférieur à un mois, et l'impossibilité de procéder à la démolition d'office avant que le juge administratif, saisi d'un recours en référé, ne se soit

¹ QPC 2020-853 du 31 juillet 2020.

² QPC 2024-1099 du 10 juillet 2024.

prononcé, constituent de telles garanties. La commission **n'a donc pas assoupli les conditions de mise en œuvre** de cette nouvelle procédure.

Afin de **ne pas restreindre la capacité d'action des maires par rapport au droit existant**, elle a donc en revanche, en adoptant l'amendement COM-5 précité de la rapporteure, **rétabli la procédure de démolition d'office après autorisation du juge judiciaire** qui figure actuellement au dernier alinéa du IV de l'article L. 481-1 du code de l'urbanisme, **dont les conditions de mise en œuvre sont moins strictes que pour la nouvelle procédure**. En particulier, la seule condition que le bien soit situé hors zones urbaines suffit à en justifier la mise en œuvre.

2) Renforcer l'opérationnalité du dispositif en rationalisant les obligations de relogement

La rapporteure a été alertée sur le fait que les obligations de relogement des personnes délogées à l'occasion d'une démolition d'office pourraient entraver la mise en œuvre du dispositif, tant de la nouvelle procédure créée par l'article 1^{er} que de la procédure de l'article L. 481-1 du code de l'urbanisme. En effet, alors que l'auteur d'une infraction condamné par voie de justice ne bénéficie pas d'un droit automatique au relogement, la rédaction figurant actuellement à l'article L. 481-1 du code de l'urbanisme - et reprise à l'article 1^{er} de la proposition de loi - laisse planer une **ambiguïté sur la nécessité de reloger dans le parc social les personnes expulsées** en raison de la démolition de leur logement dans le cadre de l'un ou l'autre de ces procédures.

À la suite de la rapporteure, la commission a **estimé logique que les auteurs d'infractions ne puissent se voir proposer un logement social de manière prioritaire, au détriment d'autres demandeurs**. C'est pourquoi, par l'adoption de l'amendement COM-5 précité de la rapporteure, elle a précisé que **les auteurs de l'infraction ayant conduit à la démolition** ne sont pas considérés comme occupants de bonne foi, et **n'ont pas droit à la protection des occupants mentionnée à l'article L. 481-1 du code de l'urbanisme**. L'amendement COM-7 de la rapporteure, également adopté par la commission, transpose cette logique pour la nouvelle procédure.

Dans tous les cas, **le recours au juge** – judiciaire ou administratif, selon le cas – **permettra, au cas par cas, de suspendre la démolition** au motif du droit au logement et à la protection de la vie privée¹, **en cas de vulnérabilité particulière** des personnes concernées, étant entendu que **le maire ou le préfet auront toujours la faculté de proposer le relogement de manière volontaire**. Les règles de droit commun en matière d'accès inconditionnel à l'hébergement d'urgence continueront en outre à s'appliquer.

¹ Garantie par l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'Homme.

3) Permettre une intervention plus précoce afin de minimiser l'impact humain des démolitions d'office

a) Une procédure accélérée pour les travaux en cours ou récemment achevés

Afin de prévenir les expulsions rendues nécessaires par les démolitions d'office, la commission a également créé, par l'adoption de l'amendement COM-8 de la rapporteure, une nouvelle **procédure accélérée** calquée sur celle créée par l'article 1^{er}, permettant, **pour les installations en cours d'édification ou achevées depuis moins de 72 heures**, d'ordonner la **démolition volontaire sous sept jours** avant démolition d'office. Comme la procédure proposée à l'article 1^{er}, cette disposition est directement inspirée de l'article 18 de la loi de programmation pour la refondation de Mayotte visant à faciliter les résorptions de bidonvilles¹.

Cette intervention précoce, sur des constructions non encore occupées ou occupées depuis moins de 72 heures, permettrait, **sans risque d'atteinte au droit au logement et à la vie privée**, de régler nombre de situations avant l'enkystement.

b) Permettre l'imposition d'astreintes dans le cadre de la nouvelle procédure

Considérant que la **démolition d'office ne doit intervenir qu'en tout dernier recours**, la commission a également souhaité **encourager les démolitions volontaires**, dans le cadre de la nouvelle procédure en permettant à l'autorité publique d'assortir l'ordre de démolir d'une **astreinte d'un maximum de 1 000 € par jour et d'un montant cumulé de 100 000 € maximum**, calqué sur celui prévu dans le cadre de la procédure de l'article L. 481-1 du code de l'urbanisme (amendement COM-7 de la rapporteure).

C. Un dispositif complémentaire aux dispositifs existant

La commission souligne toutefois que la mise en œuvre de ces nouvelles procédures **ne pourra être que l'un des moyens de lutter contre la cabanisation, et appelle l'ensemble des élus locaux confrontés à ce phénomène à se saisir aussi pleinement des procédures existantes.**

La meilleure appropriation par les élus locaux des nouvelles prérogatives issues de la loi Huwart en matière de lutte contre les constructions illégales, jugées dissuasives par les acteurs entendus par la rapporteure, devrait permettre des améliorations sensibles en la matière, de même que la possibilité pour le préfet de se substituer aux maires pour la mise en œuvre de la procédure de l'article L. 481-1 du code de l'urbanisme. La préfecture du Var indique par exemple que le préfet n'a, à ce jour, jamais fait usage de ce pouvoir, malgré les forts enjeux de cabanisation dans le

¹ À Mayotte, la procédure est applicable jusqu'à sept jours après l'achèvement des travaux, et le délai de démolition volontaire est réduit à 24 heures.

département, mais qu'il « pourra être utilisé prioritairement sur des dossiers à forts enjeux »¹.

En outre, d'après les acteurs interrogés par la rapporteure, la majorité des démolitions interviennent en réalité de manière volontaire, soit après simple discussion avec le maire dans les cas les moins problématiques, soit après mise en demeure par le maire au titre de la procédure administrative prévue par l'article L. 481-1 du code de l'urbanisme. La préfecture du Var a par exemple indiqué un taux de 15 % de parcelles cabanisées remises en état à la suite de la seule action persuasive du maire, dans le cadre d'une opération de détection de parcelles cabanisées² : **le dialogue amont et le renforcement des règles préventives³ permettront ainsi de désamorcer au moins les situations les moins problématiques.**

La commission a adopté l'article ainsi modifié.

¹ Préfecture du Var, réponse à un questionnaire écrit.

² Idem.

³ Cf. par exemple ci-dessous, commentaire de l'article 3.

Article 2

Possibilité de transférer la charge de l'établissement d'un procès-verbal d'infraction aux règles d'urbanisme aux services préfectoraux

L'article 2 permet aux maires et présidents d'intercommunalité de transférer la charge de l'établissement d'un procès-verbal d'infraction aux règles d'urbanisme dont ils auraient connaissance aux services préfectoraux. La commission a étendu cette possibilité aux agents des services d'urbanisme intercommunaux.

La commission a adopté l'article ainsi modifié.

I. La situation actuelle - Les possibilités de substitution du préfet aux maires pour dresser des constats d'infraction aux règles d'urbanisme sont limitées

A. L'autorité compétente pour délivrer les autorisations d'urbanisme est tenue de dresser un procès-verbal, lorsqu'une infraction est portée à sa connaissance

Le troisième alinéa de l'article L. 480-1 du code de l'urbanisme dispose que **l'autorité compétente pour délivrer les autorisations d'urbanisme - à savoir, la plupart du temps, le maire - est tenue de faire dresser un procès-verbal lorsqu'est portée à sa connaissance une infraction aux règles d'urbanisme** - qu'il s'agisse d'une infraction aux dispositions législatives et réglementaires du code de l'urbanisme¹, aux règles fixées par un plan local d'urbanisme² ou aux prescriptions imposées par une autorisation d'urbanisme³.

La connaissance de l'infraction peut notamment découler d'un signalement fait par un tiers, du contrôle de conformité effectué à l'issue de travaux, après dépôt de la déclaration attestant l'achèvement et la conformité des travaux à l'autorisation d'urbanisme délivrée (DAACT)⁴, ou encore de l'exercice du droit de visite général mentionné à l'article L. 461-1 du code de l'urbanisme, « afin de vérifier que [l]es dispositions [législatives et réglementaires du code de l'urbanisme] sont respectées ». Elle peut également être fortuite.

Le procès-verbal **peut être dressé par tous les officiers ou agents de police judiciaire, ainsi que par « tous les fonctionnaires et agents de l'État et des collectivités publiques commissionnés à cet effet par le maire ou le ministre chargé de l'urbanisme » assermentés**, ou encore, pour les infractions affectant les immeubles soumis au code du patrimoine ou les travaux

¹ Art. L. 480-4 du code de l'urbanisme.

² Art. L. 610-1 du code de l'urbanisme.

³ Art. L. 480-4 du code de l'urbanisme.

⁴ Art. L. 462-2 du code de l'urbanisme.

d'archéologie préventive, aux agents commissionnés ou assermentés par le ministère en charge du patrimoine¹.

Le procès-verbal est ensuite transmis au procureur de la République, cette transmission formant le **point de départ de la procédure pénale**. L'établissement d'un procès-verbal **est également requis pour engager la procédure administrative** de mise en demeure de régularisation mentionnée à l'article L. 481-1 du code de l'urbanisme².

Le **non-respect de l'obligation de dresser un procès-verbal** d'infraction, ou son respect tardif, peut constituer une faute vis-à-vis des tiers, **susceptible d'engager la responsabilité de l'État**, pour le compte duquel agit le maire³.

Toutefois, **la responsabilité de la commune peut également être engagée lorsque, en s'abstenant de faire dresser un procès-verbal, le maire a manqué à ses obligations au titre de ses pouvoirs de police générale**, qui comprend notamment le soin de prévenir les accidents et catastrophes naturelles, par des « précautions convenables », en application de l'article L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales⁴.

B. Le préfet peut se substituer au maire pour faire les constats d'infraction, mais n'est pas tenu d'intervenir à sa demande

Aux termes du droit actuel, **le préfet conserve un pouvoir de contrôle de la légalité des constructions, aménagements et installations au regard du droit de l'urbanisme**, y compris dans les communes dotées d'un plan local d'urbanisme, le pouvoir de police du maire s'exerçant au nom de l'État⁵.

II. Le dispositif envisagé – Une possibilité pour les maires de transférer la charge de l'établissement du procès-verbal aux services préfectoraux

L'article *ouvre aux maires et, le cas échéant, aux présidents d'intercommunalités* compétents pour délivrer les autorisations d'urbanisme, **la possibilité de faire appel aux services déconcentrés de l'État pour dresser les procès-verbaux d'infraction aux règles d'urbanisme**, plutôt que de faire appel à leurs propres services communaux ou intercommunaux.

¹ Alinéas 1 et 2 du même article L. 480-1 du code de l'urbanisme.

² Cf. ci-dessus, commentaire de l'article 1^{er}.

³ CE, 10 décembre 2024, n° 266424 ; CE, 10 mai 1996, 133195 et 133352.

⁴ Réponse ministérielle à une question parlementaires, QE n° 20098, JO Sénat du 11/11/2021 – p. 6335.

⁵ Cf. récemment TA Versailles, 14/03/2024, SARL Transprima, n° 2306013 et 2308234.

Le **double objectif** de cette disposition, pour les auteurs de la proposition de loi, est :

- **d'améliorer les moyens humains et juridiques** à la disposition des collectivités **pour exercer cette prérogative** ;
- de **protéger les maires et agents municipaux** qui pourraient, lors de la verbalisation, être confrontés à des situations de tension ou de violence.

III. La position de la commission – Favoriser le recours aux services d'urbanisme intercommunaux en appui des maires

La commission note que, dans les faits, **les services des préfetures contribuent déjà au constat des infractions en matière d'urbanisme** et à la rédaction des procès-verbaux. Dans les Pyrénées-Orientales, par exemple, 15 % des procès-verbaux d'infraction sont déjà dressés par les services préfectoraux (directions générales des territoires et de la mer - DDTM)¹, notamment pour les petites communes régies par le règlement national d'urbanisme (RNU), qui ne disposent pas de services d'urbanisme étoffés.

Les services préfectoraux interrogés ont cependant alerté sur le fait qu'une généralisation de cette pratique pourrait se heurter à un **manque d'effectifs dans les DDTM**².

Aussi, bien que sensible au souhait des maires de pouvoir déléguer à des tiers la rédaction des procès-verbaux, la commission a, sans supprimer les dispositions figurant dans l'article, **également permis le recours aux services intercommunaux de l'urbanisme**, parfois plus étoffés que les services préfectoraux, et par ailleurs plus en prise avec le territoire, puisqu'ils se voient déjà très souvent déléguer l'instruction des demandes d'autorisation d'urbanisme, et participent à l'élaboration des documents d'urbanisme. Cette solution mixte permet de **ne pas dé-saisir ni déresponsabiliser les élus du bloc communal**, tout en permettant malgré tout le recours au service de l'État lorsque la situation le justifie.

C'est le sens de l'amendement COM-9 de la rapporteure, adopté par la commission.

La commission a adopté l'article ainsi modifié.

¹ Préfecture des Pyrénées-Orientales, réponses à un questionnaire écrit.

² Idem.

Article 3

Interdiction de raccordement aux réseaux pour les terrains dont l'utilisation n'est pas conforme aux règles d'urbanisme

L'article 3 étend l'interdiction de raccordement définitif aux réseaux qui prévaut pour les constructions illégales aux terrains dont l'usage ne correspond pas aux règles d'urbanisme applicables.

La commission a étendu cette interdiction aux terrains pour lesquels il existe des indices graves et concordants d'une utilisation à venir non conforme, ainsi qu'à l'ensemble des constructions en infraction aux règles d'urbanisme. Elle a en outre précisé que les demandes de raccordement provisoires devront mieux justifier de leur caractère provisoire, sous peine de refus. Elle a enfin ouvert la possibilité au maire de demander aux opérateurs de réseaux de supprimer les raccordements à l'issue de la première phase d'une procédure administrative de mise en conformité de bâtiments irréguliers, sous le contrôle du juge judiciaire.

La commission a adopté l'article ainsi modifié.

I. La situation actuelle - Les modalités d'application de l'interdiction de raccordement définitif aux réseaux des constructions illégales ne permet pas de lutter efficacement contre la cabanisation

A. Le raccordement définitif aux réseaux des constructions effectuées sans autorisation d'urbanisme est interdit

Aux termes de l'article L. 111-12 du code de l'urbanisme, **les bâtiments, locaux ou installations soumis à permis de construire, permis d'aménager ou déclaration préalable**, ainsi que les travaux et constructions servant à des activités industrielles, commerciales, professionnelles, administratives, techniques, scientifiques ou d'enseignement et nécessitant un agrément de l'autorité administrative en vertu de l'article L. 510-1 du même code, *« ne peuvent [...] être raccordés définitivement aux réseaux d'électricité, d'eau, de gaz ou de téléphone si leur construction ou leur transformation n'a pas été, selon le cas, autorisée ou agréée en vertu de ces dispositions »*¹.

Sur ce fondement, **le maire peut donc refuser le raccordement, au titre de ses pouvoirs de police générale et spéciale**². Ce refus peut s'exercer, que des poursuites civiles ou pénales aient été engagées ou non, quelle que soit la date d'édification de la construction concernée³, y compris lorsque

¹ La disposition ne s'applique pas au réseau d'assainissement (réponse du secrétariat d'État chargé de l'écologie, publiée dans le JO Sénat du 05/08/2010, p. 2034).

² Art. L. 2212-1 et L. 2122-24 du code général des collectivités territoriales.

³ CE, 23 juillet 1993, Époux Schafer ; cf. aussi réponse du ministre 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, JO Sénat du 26/01/2023, p. 511).

l'infraction pénale est prescrite¹. Il est en revanche susceptible de recours devant le juge administratif.

Compte tenu de ces restrictions, dans les faits, le contrôle de la légalité des constructions, dont le raccordement est demandé, est le plus souvent faite par les gestionnaires de réseaux **par le biais de la demande au pétitionnaire d'une copie de l'autorisation d'urbanisme.**

Un exemple d'association des gestionnaires de réseaux à la lutte contre la cabanisation : les chartes de lutte contre la cabanisation de l'Hérault et des Pyrénées-Orientales

Dans les départements particulièrement touchés par la cabanisation, les gestionnaires de réseaux, notamment électriques, sont fréquemment associés aux plans de lutte contre la cabanisation, tant pour le volet préventif que curatif.

Ainsi, la nouvelle mouture de la charte de lutte contre la cabanisation du département de l'Hérault, qui associe notamment la préfecture, les élus locaux et les parquets, prévoit également l'association des gestionnaires de réseaux. Aux termes de cette charte, **Enedis doit consulter la mairie avant tout raccordement, cette dernière ayant 72 heures pour donner une réponse.** Enedis s'engage en outre à un suivi des raccordements provisoires, et participe aux actions de démolitions d'implantations illégales, en enlevant de manière concomitante les compteurs, afin d'éviter les réinstallations immédiates. Selon la préfecture de l'Hérault, en 2025, une centaine d'oppositions aux demandes de raccordement ont été faites.

Interrogée par la rapporteure, la préfecture des Pyrénées-Orientales a indiqué que dans ce département également, pour toute demande de raccordement électrique en zone agricole, Enedis procédait à une consultation de la mairie, qui répondait sous 72 heures.

B. La législation actuelle ne permet pas d'interdire et de prévenir tous les cas de raccordements de constructions illégales

1) Seuls les cas d'infractions les plus graves au code de l'urbanisme sont couverts par l'interdiction de raccordement

N'entrent pas dans le champ de l'article L. 111-12 **les constructions dispensées de toute autorisation au titre du code de l'urbanisme**, quand bien même elles ne respecteraient pas la législation de l'urbanisme², ni **les constructions ayant obtenu un permis, mais n'ayant pas respecté ce dernier ou les prescriptions y figurant.** La jurisprudence a en revanche précisé que ces dispositions s'appliquent au stationnement irrégulier de caravanes³.

¹ CE, 7 octobre 1998, L'Hermite, 140759.

² CAA Versailles, 7 février 2013, n° 11VE02863, Commune de Saint-Vrain.

³ CE, avis, 7 juillet 2004, 266 478, Herlemann (caravanes ayant perdu leur mobilité) ; CE, 13 juin 2005, 262595, Commune de Lançon-de-Provence et CE, 26 décembre 2012, Mme Vecchia, 340503 (tous types de caravanes).

2) Sauf exception, le maire ne peut s'opposer aux demandes de raccordements provisoires

Le maire **ne peut s'opposer aux raccordements provisoires sur le seul fondement de l'article L. 111-12** précité du code de l'urbanisme¹. Par conséquent, dans les faits, les demandes de branchements électriques provisoires ne font pas systématiquement l'objet d'une vérification de l'existence d'une autorisation d'urbanisme, et ne sont pas systématiquement visées par les mairies, même si, selon Enedis, « de bonnes pratiques existent en cas de doute sur la finalité du branchement et sa durée, avec consultation rapide des mairies concernées, habituées à ce circuit court »².

Il est toutefois **admis par la jurisprudence que le maire peut s'opposer à une demande de raccordement présenté comme provisoire, mais en réalité définitif**³. Si aucune définition légale, réglementaire ou jurisprudentielle générale du raccordement n'existe, plusieurs réponses ministérielles précisent que le raccordement provisoire doit être justifié par le caractère provisoire des installations elles-mêmes ou, lorsque l'installation est pérenne, pour une utilisation elle-même provisoire⁴, un branchement pouvant notamment être considéré comme provisoire lorsqu'il est « pour une raison particulière et sur une période limitée, par exemple durant la saison froide ou pendant la durée d'un chantier »⁵.

La jurisprudence a également précisé, à l'occasion d'un contentieux concernant l'implantation de caravanes sur un terrain quelques mois par an, que doit être regardé comme présentant un caractère définitif « un raccordement n'ayant pas vocation à prendre fin à un terme défini ou prévisible, quand bien même les bénéficiaires ne seraient présents que lors de séjours intermittents et de courte durée »⁶. C'est également le cas pour une demande de raccordement supérieure à la durée maximale de stationnement des caravanes fixée par le maire sur le territoire de la commune⁷.

Par ailleurs, le maire peut toujours s'opposer à un raccordement provisoire **au titre de ses pouvoirs de police générale**, toutefois, sans base légale spécifique, cette possibilité est limitée aux **cas où la localisation des constructions expose les occupants à des risques pour leur santé ou leur sécurité**. La décision d'interdiction devra alors être proportionnée aux risques encourus. Dans tous les autres cas, le maire sera tenu de ne pas s'opposer au raccordement provisoire⁸.

¹ CE, 12 décembre 2033, Monsieur Cancy, 247794.

² Enedis, réponse écrite à un questionnaire.

³ Cf. par exemple CAA Marseille, 07/05/2010, 08MA02401 ; CAA Paris, 30/09/2010, 08PA03882 ; TA Melun, 23/06/2023, 2103851 ; CE, 23 novembre 2022, 459043.

⁴ Réponse du ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement, JO Sénat du 01/03/2012, p. 580.

⁵ Réponse du Secrétariat d'État chargé de l'écologie, JO Sénat du 27/05/2009, p. 5013.

⁶ CE, 23 novembre 2022, 459043.

⁷ Réponse du secrétariat d'État chargé de l'écologie, JO Sénat du 27/05/2009, p. 5013.

⁸ Cf. par exemple CAA Bordeaux, 27/11/2008, 07BX02301 ; CAA Bordeaux, 28/12/2009, 09BX00357.

A contrario, la notion de proportionnalité des risques justifie **l'impossibilité de refuser le raccordement provisoire d'un logement pendant la période hivernale**, le Conseil d'État ayant par exemple jugé qu'« eu égard aux effets de la décision [d'opposition au raccordement] sur les conditions de vie de la requérante [logeant dans les caravanes dont le raccordement était demandé, avec son concubin et l'un de ses enfants], alors même que le stationnement de ces caravanes serait irrégulier », le raccordement provisoire devait être autorisé¹.

Cette décision a depuis été confirmée y compris dans le cas d'une demande de raccordement définitif, **la décision de refus de raccordement au réseau d'eau potable de caravanes irrégulièrement installées ayant été qualifiée d'« ingérence d'une autorité publique dans le droit au respect de la vie privée et familiale garanti par les stipulations précitées de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales »**², cette dernière « p[ouvant] être justifiée par le but légitime que constituent le respect des règles d'urbanisme et de sécurité ainsi que la protection de l'environnement », mais devant demeurer « proportionnée au but légitime poursuivi », sous le contrôle du juge³.

3) L'interdiction de raccordement ne s'applique pas aux terrains nus

L'interdiction de raccordement mentionné à l'article L. 111-12 du code de l'urbanisme **ne concerne pas les terrains nus**, qui peuvent cependant faire l'objet de demandes de raccordements, notamment au réseau d'alimentation en eau et au réseau d'eau courante, un tel raccordement « p[ouvant] se justifier en vue de desservir des [...] activités ne nécessitant pas de construction »⁴, notamment les activités agricoles. De ce fait, **si le maire peut s'opposer à une demande de raccordement motivée par les besoins d'une exploitation agricole, lorsqu'il estime que cette demande concerne en fait des constructions illégales**⁵, il ne lui est pas possible de s'opposer *a priori* à une demande de raccordement conforme à l'utilisation des sols, même lorsqu'il suppose que l'utilisation effective sera différente de celle avancée à l'appui de la demande.

¹ CE, 9 avril 2004, Commune de Caumont-sur-Durance, 261521.

² Article 8 : « Toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance. »

³ CE, 15 décembre 2010, Commune de Gouvernes, 323250, au sujet d'une demande de raccordement au réseau d'eau potable.

⁴ Réponse du ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer, en charge des technologies vertes et des négociations sur le climat, publiée dans le JO Sénat du 05/08/2010, p. 2031 ; cf. aussi réponse du ministère de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration, JO Sénat du 10/02/2011, p. 344.

⁵ CE, 26 décembre 2012, 340503.

De ce fait, **est également illégale l'interdiction par le plan local d'urbanisme de tout raccordement en zone inconstructible**¹. Il demeure toutefois loisible au maire de refuser le raccordement, notamment au réseau d'eau, d'un terrain particulier, pour un motif tiré de la bonne gestion et de la préservation de la qualité du service d'adduction d'eau, mais non par une mesure générale refusant le raccordement au réseau de l'ensemble des terrains non constructibles².

C. L'impossibilité de supprimer d'office les branchements illégaux ou concernant des constructions irrégulières, en l'absence de décision de justice

La suppression d'un raccordement existant, lorsqu'il a été effectué légalement, **n'est possible qu'en cas d'exécution d'office d'une décision de justice de démolition de la construction concernée**, et ne peut être demandée par le maire. Ainsi, la suppression d'un raccordement à l'origine provisoire, mais devenu définitif, ou d'une construction raccordée légalement, mais ayant, par exemple, fait l'objet d'un changement de destination non autorisé, ne peut faire l'objet d'une suppression d'office sur le fondement de l'article L. 111-12 du code de l'urbanisme.

Enfin, les cas de **branchements sauvages ne relèvent pas de la réglementation de l'urbanisme**. Dans ce cas, le maire peut informer le gestionnaire de réseaux, qui est toutefois le seul à pouvoir intenter une action en justice contre les auteurs de l'infraction et intervenir pour une remise en état.

II. Le dispositif envisagé - Permettre au maire de s'opposer au raccordement définitif en cas d'utilisation non conforme au droit de l'urbanisme

L'article 3 élargit l'interdiction de raccordement définitif aux réseaux aux cas où l'utilisation du terrain n'est pas conforme aux règles d'urbanisme.

III. La position de la commission - Renforcer les pouvoirs d'injonction des maires pour le raccordement et la suspension de raccordement, en cas d'infraction aux règles d'urbanisme

A. Élargir les interdictions de raccordement de constructions et installations non conformes aux règles d'urbanisme

1) Élargir les interdictions de raccordement définitif

La commission a **approuvé l'interdiction de raccordement définitif aux réseaux de terrains nus, lorsque leur usage n'est pas conforme** aux règles

¹ CE, 27 juin 1994, Charpentier, 85436 ; *a fortiori* lorsque l'interdiction concerne également les branchements temporaires : cf. par exemple CAA Marseille, 12/02/2010, 07MA04130, au sujet d'une interdiction généralisée aux réseaux en zone NC.

² CE, 27 juin 1994, Charpentier, 85436.

d'urbanisme. Par l'adoption de l'amendement COM-10 de la rapporteure, elle en a en outre **élargi le champ aux terrains pour lesquels il existerait des indices graves et concordants** d'une utilisation non conforme, dans un futur proche. Cela pourrait être notamment le cas lorsqu'une dalle de béton ou autres aménagements visant manifestement à recevoir des constructions ou installations sont mis en place sur des terrains à vocation agricole ou naturelle. Il s'agit ainsi de **prévenir les raccordements illégaux en amont même de l'implantation proprement dite.**

Compte tenu du fait que certaines **constructions de taille très modeste ne nécessitent aucune autorisation d'urbanisme** et peuvent, toutefois, être **irrégulières au regard du droit de l'urbanisme**, la commission, par l'adoption du même amendement, leur a étendu l'interdiction de raccordement aux réseaux figurant à l'article L. 111-12 du code de l'urbanisme.

2) Mieux contrôler les raccordements provisoires

Par l'adoption du même amendement de la rapporteure, la commission a également **clarifié l'interdiction des « faux » raccordements provisoires**, dont le caractère provisoire ne peut être justifié soit par la nature temporaire de la construction elle-même, soit par le caractère temporaire de l'utilisation qui en sera faite. Sont notamment visées les demandes de raccordement provisoire d'installations autorisées, aux termes de la réglementation de l'urbanisme, seulement pour une période donnée, dont la durée ne devrait donc pouvoir excéder la durée autorisée par ladite réglementation.

En effet, si, selon Enedis, **l'ensemble des habitations non autorisées et toutefois alimentées en électricité de manière permanente le seraient indépendamment des services d'Enedis**, seraient en revanche fréquents les cas de **branchements provisoires devenant définitifs de fait**. Dans le seul département du Puy-de-Dôme, selon une récente enquête effectuée par Enedis et la préfecture du département, 200 ménages étaient branchés sur des installations provisoires de chantiers, dont un peu moins de la moitié pouvant engendrer des problèmes de sécurité.

B. Permettre au maire de demander l'interruption du raccordement en cas d'infraction aux règles d'urbanisme

S'inspirant des bonnes pratiques observées dans les départements dotés de chartes de lutte contre la cabanisation, où les opérateurs de réseaux sont mobilisés au moment des opérations de démolition d'office pour retirer les compteurs et branchements, afin de rendre plus difficile la réinstallation immédiate des intéressés, la commission a également, sur proposition de la rapporteure (même amendement COM-10), permis au maire, après autorisation du juge judiciaire statuant selon la procédure accélérée au fond, de faire injonction au gestionnaire de réseau de supprimer le raccordement, lorsque la mise en demeure de mise en conformité prévue à l'article L. 481-1 est restée infructueuse¹.

Il s'agit à la fois de **tirer toutes les conséquences de l'interdiction de raccordement des constructions irrégulières** de l'article L. 111-12 du code de l'urbanisme, **pour lesquelles le contrôle ne peut actuellement se faire qu'a priori**, et de **prévenir la réinstallation immédiate sur les lieux, en cas de démolition** d'implantations irrégulières.

La commission remarque toutefois que ces mesures, pour utiles qu'elles soient, ne pourront contribuer à traiter qu'une partie des cas de cabanisation, dès lors que **la diffusion de panneaux solaires individuels rend le raccordement au réseau électrique de moins en moins indispensable**, au moins pour les implantations de taille modeste.

La commission a adopté l'article ainsi modifié.

¹ Cf. ci-dessus, commentaire de l'article 1^{er}.

Article 4

Décalage du point de départ du délai de prescription pour le refus d'autorisation d'urbanisme au motif de l'irrégularité d'une construction à la date de découverte de l'infraction

L'article 4 fixe le point de départ du délai de dix ans à compter 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 la date de découverte de l'infraction, en lieu et place de la date d'achèvement des travaux.

La commission a supprimé le bénéfice de cette prescription décennale pour les constructions nouvelles soumises à déclaration préalable, dans les zones agricoles, naturelles et forestières, et a augmenté le délai de prescription pénale pour les infractions au code de l'urbanisme.

La commission a adopté l'article ainsi modifié.

I. La situation actuelle – Le délai de prescription administrative débute à la date de l'achèvement des travaux

A. La prescription administrative de l'article L. 421-9 du code de l'urbanisme a pour objectif de sécuriser les constructions irrégulières anciennes, notamment pour faciliter les transactions

Créé par la loi Engagement pour le logement de 2006¹, l'article L. 421-9 du code de l'urbanisme² institue un **délai de prescription de dix ans au-delà 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**. Ce délai de dix ans court à compter de l'achèvement des travaux.

Cette disposition, introduite dans le texte à l'initiative de la commission des lois et de la commission des affaires économiques du Sénat, vise à **renforcer la sécurité juridique des constructions achevées**, notamment en cas de mutation, puisque l'impossibilité d'obtenir des autorisations d'urbanisme pour rénover des biens irréguliers anciens, **pour lesquels le délai de prescription pénale et civile était achevé**³, et qui ne pouvaient donc plus faire l'objet d'actions en démolition, faisait souvent obstacle à leur vente⁴.

¹ Art. 9 de la loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement.

² Art. L. 111-12 de l'ancien code de l'urbanisme.

³ Cf. ci-dessus, commentaire de l'article 1^{er}.

⁴ Rapport n° 81 (2005-2006) de M. Dominique Braye sur le projet de loi portant engagement national sur le logement, commentaire du premier article additionnel après l'article 3 ; rapport n° 270 (2005-2006) de M. Dominique Braye, fait au nom de la commission des affaires économiques sur le même projet de loi, commentaire de l'article 3 bis.

Cette **disposition ne s'applique toutefois pas pour les irrégularités les plus graves** notamment pour les **constructions réalisées sans aucun permis de construire, alors que ce dernier était requis**¹ ainsi que, par exemple, lorsque la construction est de nature à induire des risques graves pour ses usagers ou des tiers², lorsque la construction est située sur le domaine public³ ou encore lorsqu'elle est située dans certaines zones protégées au titre du code de l'environnement⁴. Bénéficient en revanche de la prescription les travaux réalisés sans déclaration préalable alors que cette dernière était requise⁵.

B. En droit pénal et civil, le point de départ du délai de prescription peut dans certains cas être différé au moment où l'infraction est découverte

En matière pénale, l'action publique des délits se prescrit **habituellement** « à compter du jour où l'infraction a été commise »⁶. Toutefois, **par dérogation**, l'article 9-1 du code de procédure pénale dispose que le délai de prescription court « 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 » **dans les cas d'infractions occultes ou dissimulées**, ces dernières étant respectivement définies au même article comme des infractions qui « en raison de ses éléments constitutifs, ne peut être connue ni de la victime ni de l'autorité judiciaire » ou « dont l'auteur accomplit délibérément toute manœuvre caractérisée tendant à en empêcher la découverte ».

Une telle exception prévaut également en certaines matières particulières, notamment en droit de l'environnement où **le délai de prescription de diverses atteintes à l'environnement court** « à compter de la découverte du dommage », **que l'infraction soit ou non occulte ou dissimulée**. C'est le cas, par exemple, pour les délits de pollution de l'eau⁷, de pollution de l'air en violation délibérée d'une obligation particulière de prudence ou de sécurité prévue par la loi ou le règlement⁸, de dépôt sauvage de déchets⁹ ou d'écocide intentionnel¹⁰, du fait du temps long nécessaire à la découverte des effets de ces pollutions¹¹.

¹ 5° de l'art. L. 421-9 du code de l'urbanisme.

² 1°.

³ 4°.

⁴ 3° et 6°.

⁵ CE, 3 février 2017, 373898.

⁶ Art. 8 du code de procédure pénale.

⁷ Art. L. 216-6 et L. 432-2 du code de l'environnement.

⁸ Art. L. 231-1 du même code.

⁹ Art. L. 231-2 du même code.

¹⁰ Art. L. 231-3 du même code.

¹¹ Cf. rapport n° 607 (2014-2015) de M. Jérôme Bignon, fait au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, sur le projet de loi sur la biodiversité.

En matière civile, la réforme de la prescription en matière civile de 2008¹ a également modifié le point de départ du délai de prescription, en précisant que ce dernier court « *à compter du jour où le titulaire d'un droit a connu ou aurait dû connaître les faits lui permettant de l'exercer* »². Ce point de départ est notamment retenu **pour les recours au civil de tiers contre des travaux irréguliers**.

Il existe toutefois un certain nombre de **cas où la loi fixe, par exception, un point de départ objectif du délai de prescription**. C'est par exemple le cas, **en matière d'urbanisme**, pour les **actions civiles des communes** ou établissements publics de coopération intercommunale compétents en matière de plan local d'urbanisme, qui **se prescrivent par dix ans à compter de l'achèvement des travaux**³.

Dans les deux cas toutefois, le caractère glissant du délai de prescription étant considéré comme **source d'insécurité juridique**, lorsque le début du délai de prescription n'est pas fixé à la date de l'infraction, un **délai chapeau** est fixé **à compter du jour où l'infraction a été commise**, dans la majorité des cas (vingt ans en matière civile⁴ et, en matière pénale, douze ans pour les délits et trente ans pour les crimes occultes ou dissimulés⁵). Font toutefois exception les **atteintes à l'environnement**, pour les **actions réelles immobilières** ou pour les **actions relatives à l'état des personnes**⁶. **Aucun délai chapeau** ne s'applique dans ces cas particuliers, le législateur considérant que la protection de certains droits doit primer sur la sécurité juridique.

II. Le dispositif envisagé - Un décalage du point de départ de la prescription à la découverte de l'infraction

L'article **déplace le point de départ du délai de prescription administrative mentionnée à l'article L. 421-9 du code de l'urbanisme de l'achèvement des travaux au moment de la découverte de l'infraction**, l'objectif affiché étant de permettre une action plus efficace contre les constructions ou aménagements irréguliers dont les communes n'auraient pas connaissance.

¹ Loi n° 2008-561 du 17 juin 2008 portant réforme de la prescription en matière civile.

² Art. 2224 du code civil modifié par l'art. 1 de la loi n° 2008-561 précitée, consacrant une jurisprudence assez ancienne de la Cour de cassation (1^{ère} chambre civile, 27 octobre 2002).

³ Art. L. 480-14 du code de l'urbanisme.

⁴ Art. 2232 du code civil.

⁵ Art. 9-1 du code pénal.

⁶ Art. 2232 du code civil.

III. La position de la commission – Supprimer la prescription administrative pour les constructions mineures hors zones urbaines et allonger le délai de prescription pénale

A. Un objectif partagé, mais des modalités à préciser

La commission partage le souci des auteurs de la proposition de loi de permettre aux collectivités de remédier aux infractions aux règles d'urbanisme, y compris au-delà des délais de prescription de droit commun, lorsque ces infractions ne pouvaient leur être connues.

Elle note toutefois que le droit en vigueur ne fait aucunement obstacle à ce que soit qualifiée d'occulte ou de dissimulée une infraction aux règles d'urbanisme, décalant par conséquent le début du délai de prescription pénale. Introduire cette précision dans le code de l'urbanisme n'apparaît donc pas nécessaire.

En outre, l'article du code de l'urbanisme visé par l'article 4 de la proposition de loi ne concerne pas le délai de prescription relatif aux procédures pénales ou civiles, mais celui au-delà duquel il n'est plus possible à l'autorité compétente de refuser une autorisation d'urbanisme au seul motif de l'irrégularité de la construction initiale. Comme indiqué ci-dessus, il s'agit d'une mesure de sécurisation juridique, notamment pour des constructions anciennes édifiées irrégulièrement, mais dont il n'est plus possible de demander la démolition sur le fondement de cette irrégularité initiale, les délais de prescription civils et pénaux étant écoulés. Toutefois, compte tenu de l'importance de l'entorse au droit qu'elles représentent, les constructions construites sans permis de construire alors qu'elles en nécessitaient un ne bénéficient pas de ce régime de prescription décennale, qui ne s'applique donc pas, en toute hypothèse, aux situations de cabanisation les plus graves, qui concernent quasi-exclusivement des constructions faites sans autorisation.

Pour ces différentes raisons, la commission a, par l'adoption de l'amendement COM-11 de la rapporteure, substitué aux dispositions de l'article 4 deux autres dispositions contribuant à l'atteinte du même objectif.

B. Supprimer la prescription administrative pour les constructions mineures, hors zones urbaines

Pour décourager les pratiques de cabanisation, la commission a supprimé le bénéfice de la prescription administrative pour les constructions nouvelles ou créatrices d'emprise au sol ou de surface de plancher, ainsi que pour l'installation, pour une durée supérieure à trois mois par an, d'une caravane ou, pour une durée supérieure à trois mois consécutifs, d'une résidence mobile constituant l'habitat permanent des gens du voyage¹, hors emplacements dédiés, lorsque ces dernières ont été réalisées sans déclaration préalable alors qu'elles en nécessitaient une, et

¹ Article 1^{er} de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage.

qu'elles étaient situées hors zones urbaines. Le **régime de ces constructions et installations**, qui sont **typiques de la cabanisation**, se voit donc aligné sur celui qui prévaut actuellement pour les constructions réalisées sans permis de construire alors qu'elles en nécessitaient un.

C. Allonger le délai de prescription pénale pour les infractions aux règles d'urbanisme

Afin de répondre à la préoccupation des auteurs de la proposition de loi, la commission a également **allongé le délai de prescription pénale applicable aux infractions en matière d'urbanisme de six à dix ans**, le mettant ainsi en cohérence avec le délai de prescription civil des communes de l'article L. 480-14 du code de l'urbanisme, et avec le délai de prescription administrative de l'article L. 421-9. Par cohérence, elle a **porté à vingt ans le délai « chapeau » pour ces infractions, lorsqu'elles revêtent un caractère occulte ou dissimulé**. Les auteurs d'infractions pourront ainsi être poursuivis au pénal durant l'intégralité de la période durant laquelle l'installation incriminée peut faire l'objet d'une demande de régularisation par la commune.

La commission a adopté l'article ainsi modifié.

EXAMEN EN COMMISSION

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

Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente. – Nous passons à l'examen du rapport de notre collègue Pauline Martin et du texte de la commission sur la proposition de loi visant à donner aux acteurs locaux les moyens de lutter contre la cabanisation.

Mme Pauline Martin, rapporteure. – Cette proposition de loi vise à renforcer les outils de lutte contre la cabanisation. Bien que ce phénomène ne soit pas défini juridiquement, nous voyons bien les réalités qu'il recouvre : constructions sauvages de cabanes, cabanons ou autres, installations – sans autorisation – de caravanes ou de résidences mobiles, et parfois implantation de véritables villas dotées de tout le confort moderne, au mépris des règles d'urbanisme.

Si l'édification de cabanons de pêcheurs ou de jardins récréatifs, à occupation périodique, a longtemps été tolérée, dans certains territoires peu denses, la cabanisation, telle qu'on l'observe aujourd'hui, prend une dimension urbanistique qui n'est plus tolérable, tant par la nature des implantations - de plus en plus souvent pérennes - que par leur finalité - le logement - et par l'ampleur qu'elle a prise.

Ce phénomène ne cesse de se développer. Le département de l'Hérault compterait ainsi 30 000 parcelles « cabanisées » ; le littoral languedocien est pour ainsi dire complètement colonisé - nos deux collègues du département des Pyrénées-Orientales, Lauriane Josende et Jean Sol, sont d'ailleurs co-signataires du texte. Sont aussi touchés par la cabanisation l'arc méditerranéen, y compris l'arrière-pays, mais aussi certains départements ruraux, comme l'ont indiqué les autres co-auteurs du texte, Jean-Marc Boyer, Daniel Laurent et Anne Ventalon.

Il nous faut pouvoir contrôler les effets d'un tel phénomène en matière d'environnement - je pense au mitage des espaces naturels et agricoles, à la dégradation des paysages, à la perte de terres cultivables -, mais aussi de sécurité - ainsi des risques pour les occupants et les secours, en raison d'installations non conformes, qui peuvent même être situées dans des zones dangereuses. Il faut également résoudre les problèmes sociaux soulevés par ce phénomène, qui entraîne des tensions entre voisins et des pressions sur les services publics, et qui alimente un sentiment d'injustice lié au non-respect des règles ; mais aussi les

problèmes économiques – ainsi de la spéculation foncière et de la menace qui pèse sur l’attractivité touristique de certains territoires.

Il n’existe évidemment aucun droit à s’affranchir des règles ; toutefois, le constat est unanime : leur mise en œuvre demeure difficile. Si certaines situations peuvent être résolues par la pédagogie, le recours à la voie contentieuse se heurte à la longueur des procédures, parfois exploitée par des pétitionnaires organisés, ce qui conduit à l’enkystement de situations qui deviennent alors difficilement réversibles.

Plusieurs dispositifs existent déjà pour lutter contre ce phénomène. Ainsi, une procédure administrative a été créée en 2019 pour permettre aux maires la mise en demeure, sous astreinte, des auteurs d’infraction de mettre en conformité leur construction. Depuis la promulgation de la loi du 26 novembre 2025 de simplification du droit de l’urbanisme et du logement, dite loi Huwart, le maire peut aussi infliger une amende forfaitaire, pouvant aller jusqu’à 30 000 euros. Dans les cas où la mise en conformité n’est pas possible – c’est presque toujours le cas pour la cabanisation, en raison de l’implantation dans des zones agricoles, naturelles ou forestières qui plus est, souvent en zones à risques –, et que la construction présente un risque ou n’est pas située en zone urbaine, le maire peut procéder à la démolition d’office, après autorisation du juge judiciaire statuant selon la procédure accélérée au fond.

Nous n’avons pas de recul statistique sur la mise en œuvre de cette dernière procédure, mais il semblerait, d’après les quelques remontées qualitatives que j’ai obtenues, que la menace d’une amende et d’une astreinte conduit – tout de même ! – à des régularisations volontaires plus nombreuses que par le passé. Restent cependant les cas les plus complexes, en raison de certains récalcitrants : même dans le cadre de la procédure accélérée, le temps, jouant en leur faveur, laisse libre cours à une installation durable qui les rend quasiment indélogeables.

C’est pourquoi la proposition de loi qui nous est soumise vise à « muscler », si je puis dire, les procédures administratives de lutte contre la cabanisation.

Pour cela, l’article 1^{er} crée une nouvelle procédure de démolition administrative des constructions irrégulières, décidée par le préfet, dans les zones non urbanisées, lorsque celles-ci présentent un danger pour la sécurité des personnes et portent une atteinte grave aux espaces naturels, agricoles et forestiers (Enaf) – les deux conditions sont cumulatives –, sans autorisation préalable du juge judiciaire.

L’article 2 permet aux maires de solliciter les services préfectoraux pour dresser les procès-verbaux d’infraction ; l’article 3, de s’opposer au raccordement permanent aux réseaux des parcelles utilisées en violation des règles d’urbanisme ; l’article 4, de refuser à une construction non conforme une autorisation d’urbanisme pendant dix ans non plus à compter de l’achèvement des travaux, mais à compter de la découverte de l’irrégularité.

Le dispositif prévu à l'article 1^{er} est inspiré de celui qui a été mis en place par la loi du 11 août 2025 de programmation pour la refondation de Mayotte en matière de résorption des bidonvilles. S'il existe certaines similitudes entre les bidonvilles à Mayotte et les situations de cabanisation, des différences substantielles ne peuvent être négligées. Ainsi, contrairement à Mayotte, où les constructions sont majoritairement édifiées « sans droit ni titre », la cabanisation en métropole résulte le plus souvent de l'initiative des propriétaires eux-mêmes. En outre, les niveaux de détresse sociale ne sont pas comparables. Dès lors, il n'était pas possible d'élargir les critères de recours à cette nouvelle procédure, malgré les souhaits exprimés par les acteurs de terrain, sans faire peser sur le dispositif un risque sérieux d'inconstitutionnalité.

Pour cette raison, et afin de ne pas restreindre les possibilités de démolition d'office aux seuls cas où l'installation serait à la fois située en Enaf et dangereuse, je propose de rétablir la procédure administrative de démolition existante.

Les obligations de relogement sont un sérieux frein à la mise en œuvre des procédures de démolition par la voie administrative, alors même qu'une personne condamnée par voie de justice ne doit pas être relogée par l'autorité publique. Nul ne pouvant se prévaloir de ses propres turpitudes, je vous proposerai de préciser qu'il n'y a pas de droit automatique au relogement pour l'auteur de l'infraction. Il ne faudrait pas que cette procédure ouvre un droit prioritaire d'accès aux logements sociaux ! Les règles de droit commun en matière d'hébergement d'urgence continueront tout de même à s'appliquer et le juge administratif, saisi en référé, pourra également suspendre la procédure dans les cas de vulnérabilité particulière.

Par ailleurs, je vous proposerai de créer une procédure accélérée, permettant une démolition sous sept jours, lorsque les travaux sont en cours ou que l'installation date de moins de soixante-douze heures, afin justement d'éviter les situations de fait accompli.

Avant de conclure, je m'interroge sur la possibilité d'intégrer les dispositifs prévus par ce texte dans d'autres textes, par exemple le projet de loi visant à offrir des réponses immédiates aux phénomènes troublant l'ordre public, la sécurité et la tranquillité de nos concitoyens, dit Ripost.

Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente. – Concernant le périmètre de ce projet de loi, en application du vade-mecum sur l'application des irrecevabilités au titre de l'article 45 de la Constitution, adopté par la Conférence des présidents, je vous propose de considérer que sont susceptibles de présenter un lien, même indirect, avec le texte déposé, les dispositions relatives à la procédure de mise en demeure, sanction administrative et, le cas échéant, mise en conformité ou démolition d'office de l'article L481-1 du code de l'urbanisme ; aux modalités d'établissement des constats d'infraction aux règles d'urbanisme ; à la réglementation de

l'urbanisme relative aux raccordements aux réseaux ; au mécanisme de prescription administrative de l'article L421-9 du code de l'urbanisme et aux autres règles de prescription relatives aux infractions aux règles d'urbanisme.

M. Lucien Stanzione. – Cette proposition de loi concerne en particulier les élus des départements du sud de la France, confrontés au phénomène de cabanisation.

Plusieurs mesures proposées appellent une discussion de fond. Tel est le cas du dédoublement des procédures, ainsi que du rôle confié au préfet : la possibilité de prendre des décisions sur un fondement administratif doit être appréciée au regard des compétences de l'autorité judiciaire.

Notre point de désaccord majeur porte sur le droit au logement. Il n'est pas acceptable que des familles puissent être expulsées sans solution de relogement. La question d'une éventuelle priorisation peut cependant être examinée, car il ne faut pas créer de rupture d'égalité avec d'autres publics en attente de logement depuis parfois des années.

L'extension du périmètre d'application de la procédure aux zones naturelles et agricoles ne soulève pas de difficulté particulière. En revanche, les modalités de régularisation des constructions irrégulières doivent être examinées au cas par cas. L'extension de la procédure aux atteintes à la salubrité appelle également une analyse approfondie.

S'agissant des pouvoirs confiés au préfet, il convient de rappeler que toute décision administrative doit pouvoir faire l'objet d'un recours devant le juge administratif.

Enfin, le pouvoir de verbalisation mérite d'être précisé : le maire doit pouvoir en être investi directement ; il peut également être délégué à la police municipale ou aux forces de sécurité intérieures.

La question des branchements aux réseaux de fluides appelle également une réponse. Il convient de donner au maire un pouvoir effectif d'opposition, dans la mesure où les opérateurs ne tiennent pas toujours compte de sa position. Des demandes de raccordement, présentées comme liées à des usages ponctuels, peuvent en réalité précéder des installations irrégulières. L'avis du maire doit donc être déterminant en la matière.

En revanche, je suis favorable aux dispositions relatives à la prescription des constructions illégales.

Compte tenu de la complexité du texte, notre groupe s'abstiendra, dans l'attente de son examen en séance publique ainsi que des amendements de séance.

M. Philippe Grosvalet. – Le phénomène de cabanisation ne concerne pas uniquement le sud du territoire ; il est également présent en Loire-Atlantique et, plus largement, sur l'ensemble du littoral, voire dans d'autres zones.

La cabanisation recouvre des réalités diverses, tant dans ses formes – caravanes, cabanes ou autres installations – que dans ses usages. Elle peut notamment répondre à des logiques résidentielles ou touristiques, qui appellent une analyse approfondie, notamment au regard de leur traitement par l’administration fiscale et des difficultés qu’elles posent aux maires.

Elle peut également s’inscrire dans des contextes de tension sur le logement : certaines personnes y recourent faute d’alternative, y compris en milieu urbain et pour des personnes salariées.

Enfin, dans certaines agglomérations, notamment à Nantes, le phénomène prend la forme d’installations collectives, telles que des villages roms, qui soulèvent d’importants enjeux sociaux, sanitaires et d’ordre public.

Ces différentes situations ne peuvent être appréhendées de manière uniforme par le présent texte, au risque de soulever des difficultés juridiques, sociales, sanitaires et même d’ordre public. J’appelle en conséquence à approfondir la réflexion en séance, afin de mieux distinguer ces situations et d’éviter d’englober, sous le seul terme de cabanisation, des problématiques plus larges.

M. Yannick Jadot. – Le débat devra se poursuivre en séance publique. Le texte opère, selon nous, une assimilation entre des situations de nature très différente, qu’il s’agisse, par exemple, des *tiny houses* utilisées à des fins touristiques, au moyen de plateformes comme Airbnb, ou de situations relevant de difficultés sociales, qui relèvent du sans-abrisme ou de la problématique des gens du voyage. En créant cette confusion, le texte ne répond pas, à ce stade, au problème posé.

M. Daniel Laurent, auteur de la proposition de loi. – Auteur de la proposition de loi avec M. Jean-Marc Boyer et Mme Anne Ventalon, je me félicite de son examen en commission et je remercie la rapporteure de son travail.

Ce texte vise à répondre aux difficultés croissantes rencontrées par les maires, aujourd’hui largement démunis face aux situations de cabanisation, pour lesquelles ils ne disposent pas de réponses adaptées. Ayons le courage politique de donner aux maires des outils leur permettant d’agir efficacement, malgré toutes les difficultés que l’on connaît – elles viennent d’être rappelées – liées au logement et aux situations sociales. Je souhaite que la proposition de loi soit adoptée dans cet esprit.

M. Vincent Louault. – Dans la vraie vie, lorsqu’un maire est confronté à une construction illégale, il ne dispose pas toujours du soutien nécessaire de l’État pour y mettre fin. En pratique, les forces de l’ordre peinent à intervenir et les services de l’État, notamment les agents de l’Office français de la biodiversité (OFB), ne sont pas toujours mobilisés sur ces situations, alors même que des atteintes à l’environnement peuvent être portées ! C’est d’ailleurs pour cette raison que la création de brigades environnementales a été décidée ; en intervenant dès les premières phases de construction, afin de suspendre les

travaux, ces brigades pourront soutenir les maires. La proposition de loi va dans ce sens en renforçant les moyens d'action des maires.

Par ailleurs, lors de l'élaboration du plan local d'urbanisme (PLU) ou du plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi), le préfet demande souvent aux collectivités de régulariser des constructions vieilles de plus dix ans, et de les comptabiliser dans la consommation de foncier de la commune ! Cela m'est arrivé !

Confrontés à ce grappillage, cran par cran, de personnes qui jouent des faiblesses de l'État pour contourner les règles, les maires sont totalement désemparés. Il faut donc apporter une réponse qui contraigne réellement les forces de l'ordre à intervenir et à se tenir aux côtés des élus, afin de faire respecter concrètement l'État de droit.

Mme Amel Gacquerre. – Des outils existent déjà : le problème tient à leur efficacité. En réalité, les maires sont souvent seuls face à ces situations. Même si je salue cette proposition de loi, l'enjeu est donc de mieux accompagner les maires et de rendre effectifs les outils existants, plutôt que d'en créer de nouveaux.

Mme Pauline Martin, rapporteure. – Le principe de relogement ne doit pas impliquer une priorisation dans l'accès au logement ; je rappelle qu'en pratique, les situations concernent le plus souvent des propriétaires de parcelles et non des locataires.

La possibilité d'intervention de la police municipale relève des prérogatives du maire. Le texte initial confiait la mise en œuvre de la nouvelle procédure au préfet ; les amendements que je vous proposerai prévoient que le maire peut également agir.

Les voies de recours devant le juge administratif demeurent ouvertes, elles sont prévues dans le texte.

La faculté de s'opposer aux branchements aux réseaux est prévue à l'article 3.

S'agissant des campements, notamment des populations roms, il existe déjà des procédures spécifiques, récemment examinées par le Sénat, qui complètent le dispositif prévu par ce texte.

Le texte vise non pas à créer de nouveaux outils, mais à améliorer l'efficacité, la fluidité et la flexibilité de ceux qui existent.

Enfin, la question de la régularisation appelle une vigilance particulière : il n'est pas satisfaisant que certaines situations finissent par être régularisées faute de moyens d'action rapides, alors même que les collectivités ne disposent pas des leviers nécessaires pour intervenir efficacement.

Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente. – J'ajoute que les maires manquent d'informations en la matière ; ils ne savent pas comment utiliser les outils existants.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

Mme Pauline Martin, rapporteure. – L'amendement COM-5 concerne la procédure existante.

Les amendements COM-6 et COM-2 rectifié visent à permettre aux maires de mettre en œuvre la procédure administrative de mise en demeure et, le cas échéant, d'évacuation ou de remise en état des installations irrégulières. Il est en effet essentiel qu'ils ne soient pas dessaisis de leurs pouvoirs de police en matière d'urbanisme.

L'amendement COM-2 rectifié en réserve l'application aux cas où une mise en demeure préalable est restée infructueuse ; nous demandons donc le retrait de l'amendement COM-2 rectifié au profit de l'amendement COM-6. En revanche, nous donnons un avis favorable au sous-amendement COM-12 à l'amendement COM-6, qui précise que le maire peut également demander au préfet de mettre en œuvre cette nouvelle procédure.

L'amendement COM-5 est adopté.

L'amendement COM-2 rectifié est retiré.

Le sous-amendement COM-12 est adopté. L'amendement COM-6, ainsi sous-amendé, est adopté.

Mme Pauline Martin, rapporteure. – L'amendement COM-7 tend à permettre à l'autorité compétente d'assortir l'injonction de démolir d'une astreinte en cas de retard dans l'exécution. Il a également pour objet de préciser les conditions de mise en œuvre du régime de protection des habitants, afin d'éviter que les personnes à l'origine de l'infraction ne puissent se voir proposer un logement social de manière prioritaire au détriment des autres demandeurs.

L'amendement COM-7 est adopté.

Mme Pauline Martin, rapporteure. – L'amendement COM-8 a pour objet de permettre, pour les installations en cours d'édification ou achevées depuis moins de soixante-douze heures, une mise en œuvre accélérée de la nouvelle procédure créée par l'article 1^{er} sous sept jours, avant démolition d'office et sans obligation de relogement ou d'hébergement d'urgence.

L'amendement COM-8 est adopté.

L'article 1^{er} est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 2

Mme Pauline Martin, rapporteure. – L'amendement COM-9 vise à permettre aux maires des communes membres d'une intercommunalité

compétente en matière d'urbanisme de recourir aux agents assermentés des services d'urbanisme de cette intercommunalité.

L'amendement COM-9 est adopté.

L'article 2 est ainsi rédigé.

Après l'article 2

L'amendement COM-1 rectifié est déclaré irrecevable en application de l'article 45 de la Constitution.

Mme Pauline Martin, rapporteure. – J'émet un avis défavorable à l'amendement COM-4, car il est satisfait.

L'amendement COM-4 n'est pas adopté.

Article 3

Mme Pauline Martin, rapporteure. – L'amendement COM-10 étend l'application de la disposition prévue à l'article 3 aux utilisations non conformes, y compris prévisibles, de terrains non bâtis. Il clarifie la possibilité pour le maire de s'opposer à un raccordement provisoire, lorsque celui-ci n'est pas dûment justifié ou lorsque sa durée excède la durée prévisible au regard du droit de l'urbanisme.

Il prévoit également que le maire ou le préfet peut enjoindre au gestionnaire de réseau de supprimer un raccordement en cas d'infraction aux règles d'urbanisme.

L'amendement COM-10 est adopté.

L'article 3 est ainsi rédigé.

Après l'article 3

L'amendement COM-3 rectifié est déclaré irrecevable en application de l'article 45 de la Constitution.

Article 4

Mme Pauline Martin, rapporteure. – L'amendement COM-11 tend à réécrire l'article 4 afin de mieux répondre à la préoccupation de ses auteurs, en permettant une action plus efficace contre les infractions au droit de l'urbanisme.

Il vise à porter le délai de prescription pénale de six à dix ans, afin de l'aligner sur le délai de prescription civile des communes et d'assurer une meilleure lisibilité des régimes applicables.

Il convient toutefois de rappeler que certaines infractions d'urbanisme peuvent déjà être qualifiées d'occultes ou de dissimulées ce qui,

en application de l'article 9-1 du code de procédure pénale, reporte le point de départ du délai de prescription au jour de leur découverte.

L'amendement COM-11 est adopté.

L'article 4 est ainsi rédigé.

Les sorts de la commission sont repris dans le tableau ci-dessous :

Article 1er			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Mme Pauline MARTIN, rapporteure	5	Aménagements de la procédure de sanction administrative de l'article L. 481-1 du code de l'urbanisme	Adopté
Mme Pauline MARTIN, rapporteure	6	Possibilité pour le maire de mettre en œuvre la nouvelle procédure	Adopté
M. Vincent LOUAULT	12	Possibilité pour le maire de solliciter du préfet la mise en œuvre de la nouvelle procédure	Adopté
M. Vincent LOUAULT	2 rect.	Articulation de la nouvelle procédure à la procédure existante	Retiré
Mme Pauline MARTIN, rapporteure	7	Astreinte et conditions de relogement	Adopté
Mme Pauline MARTIN, rapporteure	8	Procédure d'urgence	Adopté
Article 2			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Mme Pauline MARTIN, rapporteure	9	Recours aux services intercommunaux pour les constats d'infraction	Adopté
Article(s) additionnel(s) après Article 2			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. Vincent LOUAULT	1 rect.	Droit de préemption en espaces agricoles, naturels et forestiers	Irrecevable
Mme PRIMAS	4	Possibilité pour le préfet de se substituer au maire les démolitions ordonnées judiciairement	Rejeté
Article 3			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Mme Pauline MARTIN, rapporteure	10	Raccordement aux réseaux des constructions et terrains en infraction aux règles d'urbanisme	Adopté

Article(s) additionnel(s) après Article 3			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. Vincent LOUAULT	3 rect.	Changements de destination en zones agricoles	Irrecevable
Article 4			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Mme Pauline MARTIN, rapporteure	11	Allongement de délais de prescription	Adopté

La proposition de loi est adoptée dans la rédaction issue des travaux de la commission.

RÈGLES RELATIVES À L'APPLICATION DE L'ARTICLE 45 DE LA CONSTITUTION ET DE L'ARTICLE 44 BIS DU RÈGLEMENT DU SÉNAT

Si le premier alinéa de l'article 45 de la Constitution, depuis la révision du 23 juillet 2008, dispose que « *tout amendement est recevable en première lecture dès lors qu'il présente un lien, même indirect, avec le texte déposé ou transmis* », le Conseil constitutionnel estime que cette mention a eu pour effet de consolider, dans la Constitution, sa jurisprudence antérieure, reposant en particulier sur « *la nécessité pour un amendement de ne pas être dépourvu de tout lien avec l'objet du texte déposé sur le bureau de la première assemblée saisie* »¹.

De jurisprudence constante et en dépit de la mention du texte « transmis » dans la Constitution, le Conseil constitutionnel apprécie ainsi l'existence du lien par rapport au contenu précis des dispositions du texte initial, déposé sur le bureau de la première assemblée saisie². Pour les lois ordinaires, le seul critère d'analyse est le lien matériel entre le texte initial et l'amendement, la modification de l'intitulé au cours de la navette restant sans effet sur la présence de « cavaliers » dans le texte³. Pour les lois organiques, le Conseil constitutionnel ajoute un second critère : il considère comme un « cavalier » toute disposition organique prise sur un fondement constitutionnel différent de celui sur lequel a été pris le texte initial⁴.

En application des articles 17 *bis* et 44 *bis* du Règlement du Sénat, il revient à la commission saisie au fond de se prononcer sur les irrecevabilités résultant de l'article 45 de la Constitution, étant précisé que le Conseil constitutionnel les soulève d'office lorsqu'il est saisi d'un texte de loi avant sa promulgation.

¹ Cf. commentaire de la décision n° 2010-617 DC du 9 novembre 2010 - Loi portant réforme des retraites.

² Cf. par exemple les décisions n° 2015-719 DC du 13 août 2015 - Loi portant adaptation de la procédure pénale au droit de l'Union européenne et n° 2016-738 DC du 10 novembre 2016 - Loi visant à renforcer la liberté, l'indépendance et le pluralisme des médias.

³ Décision n° 2007-546 DC du 25 janvier 2007 - Loi ratifiant l'ordonnance n° 2005-1040 du 26 août 2005 relative à l'organisation de certaines professions de santé et à la répression de l'usurpation de titres et de l'exercice illégal de ces professions et modifiant le code de la santé publique.

⁴ Décision n° 2020-802 DC du 30 juillet 2020 - Loi organique portant report de l'élection de six sénateurs représentant les Français établis hors de France et des élections partielles pour les députés et les sénateurs représentant les Français établis hors de France.

En application du vademecum sur l'application des irrecevabilités au titre de l'article 45 de la Constitution, adopté par la Conférence des Présidents, la commission des affaires économiques a arrêté, lors de sa réunion du mercredi 15 avril 2026, le périmètre indicatif de la proposition de loi n° 459 (2025-2026) visant à donner aux acteurs locaux les moyens de lutter contre la cabanisation.

Sont susceptibles de présenter un lien, même indirect, avec le texte déposé, les dispositions relatives :

- à la procédure de mise en demeure, sanction administrative et, le cas échéant, mise en conformité ou démolition d'office de l'article L. 481-1 du code de l'urbanisme ;

- aux modalités d'établissement des constats d'infraction aux règles d'urbanisme ;

- à la réglementation de l'urbanisme relative aux raccordements aux réseaux ;

- au mécanisme de prescription administrative de l'article L. 421-9 du code de l'urbanisme et aux autres règles de prescription relatives aux infractions aux règles d'urbanisme.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Mercredi 1^{er} avril 2026

- *Auteur de la proposition de loi* : **M. Jean-Marc Boyer**, Sénateur du Puy-de-Dôme.

Jeudi 2 avril 2026

- *Préfecture de l'Hérault* : **Mme Amélie DE SOUSA**, sous-préfète, secrétaire générale adjointe, en charge de la lutte contre la cabanisation, et **M. Marc OURNAC**, directeur départemental adjoint des territoires et de la mer.

- *Audition commune de la préfecture du Var et de l'association des maires du Var* : **MM. Laurent BOULET**, directeur départemental des territoires et de la mer, et **Jean CAYRON**, maire de Roquebrune-sur-Argens.

- *Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité (AMF)* : **M. Edmond JORDA**, maire de Sainte-Marie-la-Mer, président des maires des Pyrénées-Orientales.

Mardi 7 avril 2026

- *Audition commune de la Direction des affaires civiles et du sceau (DACS) et de la Direction des affaires criminelles et des grâces (DACG) au ministère de la justice* : **Mmes Eleonora ONGARO**, adjointe à la cheffe du bureau du droit de l'immobilier et du droit de l'environnement, **Héloïse VAPPEREAU**, rédactrice du bureau, **MM. Julien MORINO-ROS**, sous-directeur de la négociation et de la législation pénales, **Alexis CHIARI**, rédacteur du bureau, et **Mme Faridatou NDA**, apprentie rédactrice à la DACG.

- *Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP) au ministère de la transition écologique* : **M. Vincent MONTRIEUX**, adjoint au directeur de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages, et **Mme Caroline SAUZE**, cheffe du bureau de la législation de l'urbanisme.

- *Préfecture des Pyrénées-Orientales* : **M. Nicolas MAIRE**, directeur départemental adjoint des territoires et de la mer.

- *Auteurs de la proposition de loi* : **Mme Lauriane Josende**, Sénatrice des Pyrénées-Orientales, et **M. Jean Sol**, Sénateur des Pyrénées-Orientales.

LISTE DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES

- Enedis
- Fédération de l'habitat réversible et mobile
- Fédération française des télécoms (FFT)
- Fédération nationale des associations solidaires d'action avec les Tsiganes et les gens du voyage (Fnasat)
- Fédération nationale des sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (FNSafer)
- Préfecture de l'Aveyron
- Préfecture de la Corrèze

LA LOI EN CONSTRUCTION

Pour naviguer dans les rédactions successives du texte, visualiser les apports de chaque assemblée, comprendre les impacts sur le droit en vigueur, le tableau synoptique de la loi en construction est disponible sur le site du Sénat à l'adresse suivante :

<https://www.senat.fr/dossier-legislatif/pp125-459.html>

