

[Jurisprudence] Les pouvoirs de police spéciale des maires en matière d'infractions au Code de l'urbanisme subordonnés au délai de prescription de l'action publique

Réf. : CE, 5°-6° ch. réunies, 24 juillet 2025, n° 503768, publié au recueil Lebon [N° Lexbase : B0955A3R](#)

N2892B3I

par Corentin Abadie, Sensei Avocats

le 16 Septembre 2025

Mots clés : urbanisme • infractions • mise en demeure • prescription • police spéciale

Par un avis contentieux du 24 juillet 2025, le Conseil d'État a estimé que la mise en œuvre des pouvoirs de police spéciale des maires pour lutter contre les infractions au Code de l'urbanisme est subordonnée au délai de prescription de l'action publique, et a précisé l'articulation de ce délai avec le délai de prescription administrative décennale.

Dans cette affaire, après avoir adopté un arrêté interruptif de travaux le 3 avril 2023, le maire de Sérignan (Occitanie) a mis en demeure deux particuliers, par un courrier recommandé du 21 juin 2023, d'enlever une clôture en bois et de démolir une construction implantée sur leur terrain, dans un délai d'un mois et sous astreinte de 30 euros par jour de retard passé ce délai.

Saisi par les intéressés d'une demande d'annulation de cet arrêté et de cette mise en demeure, le tribunal administratif de Montpellier a, par un jugement du 10 avril 2025 et avant de statuer sur leur demande, saisi le Conseil d'État d'une demande d'avis, sur le fondement de l'article L. 113-1 du Code de justice administrative [N° Lexbase : L2626ALT](#).

Dans ce cadre, le Conseil d'État a été saisi des questions suivantes :

- une prescription, qui s'inspirerait de la prescription civile prévue par l'article L. 480-14 du Code de l'urbanisme [N° Lexbase : L5020LUH](#), pourrait-elle s'attacher au pouvoir conféré à l'autorité administrative par l'article L. 481-1 du Code de l'urbanisme [N° Lexbase : L1046MMP](#), en vertu d'un principe général du droit, et si oui, dans quelles conditions (durée et point de départ) ?
- le cas échéant, comment s'articulerait cette prescription avec la prescription administrative prévue à l'article L. 421-9 du Code de l'urbanisme [N° Lexbase : L7106L7C](#) ?

Par cette décision et en réponse à ces interrogations, le Conseil d'État a, d'une part, indiqué que la mise en œuvre des pouvoirs de police spéciale des maires en matière d'infractions au code de l'urbanisme est subordonnée au délai de prescription de l'action publique (I.), et d'autre part, précisé l'articulation entre ce délai et le délai de la prescription administrative décennale prévue à l'article L. 421-9 du Code de l'urbanisme (II.).

I. La mise en œuvre des pouvoirs de police spéciale des maires subordonnée au délai de prescription de l'action publique

En réponse à la première interrogation du tribunal administratif, le Conseil d'État a estimé que la mise en œuvre des pouvoirs de police spéciale des maires pour lutter contre les infractions du code de l'urbanisme est subordonnée au délai de prescription de l'action publique, et a précisé la durée et le point de départ de ce délai.

De longue date, les maires des communes peuvent, après qu'un procès-verbal constatant une infraction parmi celles visées à l'article L. 480-4 du Code de l'urbanisme [N° Lexbase : L0991MMN](#) ait été dressé dans les conditions prévues à l'article L.

480-1 de ce code **N° Lexbase : L0742LZI**, ordonner à l'auteur de l'infraction, par un arrêté motivé, l'interruption de travaux irréguliers en cours de réalisation, en application de l'article L. 480-2 du même code **N° Lexbase : L5007LUY**.

Afin de renforcer l'efficacité de la lutte contre les infractions au code de l'urbanisme et le respect des règles d'utilisation des sols et des autorisations d'urbanisme, la loi du 27 décembre 2019 dite « Engagement et proximité » **[1]** a mis en place de nouveaux outils à la disposition des maires, par l'introduction des articles L. 481-1 à L. 481-3 du Code de l'urbanisme.

À ce titre, par sa décision « Commune de Villeneuve-lès-Maguelone » du 22 décembre 2022 **[2]**, le Conseil d'État a précisé qu'il résulte de ces dispositions, éclairées par les travaux parlementaires de la loi susvisée, que le législateur a entendu que, lorsqu'a été dressé un procès-verbal constatant que des travaux soumis à autorisation d'urbanisme, ou dispensés à titre dérogatoire d'une telle formalité, ont été entrepris ou exécutés irrégulièrement, l'autorité compétente pour délivrer l'autorisation d'urbanisme puisse mettre en demeure l'intéressé, selon la nature de l'irrégularité constatée et les moyens permettant d'y remédier, soit de solliciter l'autorisation nécessaire, soit de mettre les travaux en cause en conformité avec les dispositions dont la méconnaissance a été constatée, y compris, si la mise en conformité l'impose, en procédant aux démolitions nécessaires.

En outre, préalablement à la notification de l'arrêté de mise en demeure, l'intéressé doit avoir été invité à présenter ses observations, dans le cadre d'une procédure préalable contradictoire conforme à l'article L. 121-1 du Code des relations entre le public et l'administration **N° Lexbase : L1798KNW**, dès lors que cette mise en demeure revêt le caractère d'une mesure de police spéciale.

Enfin, cette mise en demeure peut être assortie d'une astreinte prononcée, soit dès l'origine dans le cadre de l'arrêté de mise en demeure pour un montant maximal de 500 euros par jour de retard, soit à tout moment après l'expiration du délai imparti par la mise en demeure s'il n'y a pas été satisfait, par l'adoption d'un nouvel arrêté prononçant l'astreinte et à condition que l'intéressé ait été de nouveau invité à présenter ses observations.

Cette astreinte doit avoir un montant proportionné par rapport à l'importance des non-conformités et des mesures de régularisation à mettre en œuvre et son montant total ne peut excéder 25 000 euros. Elle court à compter de la notification de l'arrêté la prononçant, et ce jusqu'à ce que l'intéressé ait justifié soit d'avoir déposé une demande d'autorisation d'urbanisme, soit d'avoir effectué les travaux de mise en conformité.

Cet outil a, par la suite, été complété par un nouveau mécanisme introduit par la loi du 9 avril 2024 dite « habitat dégradé » **[3]**, et intégré à l'article L. 481-1 susvisé, qui prévoit la possibilité pour les maires, lorsque les travaux irréguliers ont produit des installations qui présentent un risque certain pour la sécurité ou pour la santé et lorsque la mise en demeure est restée sans effet au terme du délai imparti, de procéder d'office, aux frais de l'intéressé, soit à la réalisation des mesures prescrites ou soit, s'il n'existe aucun moyen technique permettant une mise en conformité des travaux, à la démolition complète de ces installations, après y avoir été autorisé par un jugement du président du tribunal judiciaire.

Et l'ensemble de ces outils, qui ont notamment été introduits pour pallier les limites de l'action pénale comme l'a relevé le rapporteur public dans ses conclusions sur la décision commentée, constituent des moyens propres d'action pouvant être mises en œuvre par les maires, sans préjudice de l'engagement de poursuites pénales à l'encontre de leurs auteurs dans les conditions prévues aux articles L. 480-1 et suivants du Code de l'urbanisme.

Par la décision commentée, le Conseil d'État a donc déterminé si la mise en œuvre de ces pouvoirs de police spéciale des maires est encadrée par un délai de prescription, alors même que l'article L. 481-1 du Code de l'urbanisme n'en prévoit pas.

En se fondant sur les travaux préparatoires des lois susvisées, le Conseil d'État a ainsi estimé que le législateur devait être regardé comme ayant exclu que ces pouvoirs puissent être mis en œuvre au-delà du délai de six ans de prescription de l'action publique, prévu à l'article 8 du Code de procédure pénale, révolu à compter du jour où l'infraction a été commise, c'est-à-dire, en règle générale, à compter de l'achèvement des travaux, et ce sous réserve de l'intervention d'actes interruptifs de cette prescription.

Dans ses conclusions sur la décision commentée, le rapporteur public, après avoir relevé que ces pouvoirs visent à sanctionner des faits susceptibles de revêtir la qualification de délits et constituent ainsi des pouvoirs de police spéciale complémentaires à la mise en œuvre de l'action pénale, a estimé que cette solution était justifiée par le manque de garanties entourant la mise en œuvre de ces pouvoirs de police.

Autrement dit, cette solution concourt ainsi à une certaine forme de sécurité juridique, qui serait conforme, selon le rapporteur public, au développement d'un contrôle de proportionnalité de la sanction du non-respect des règles d'urbanisme afin de sauvegarder le droit de propriété, sous l'impulsion de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme.

Et à toutes fins utiles, précisons enfin qu'en cas de péril grave et imminent qui résulterait de travaux irréguliers pour lesquels le délai de prescription de l'action publique serait échu, le rapporteur public a précisé qu'il resterait loisible au maire d'user de

son pouvoir de police générale, sur le fondement de l'article L. 2212-4 du Code général des collectivités territoriales
N° Lexbase : L8694AAA.

II. Une articulation précisée entre prescription pénale et prescription administrative

En réponse à la seconde interrogation du tribunal administratif, le Conseil d'État a également précisé l'articulation entre ce délai de prescription de l'action publique et la prescription administrative décennale prévue à l'article L. 421-9 du Code de l'urbanisme.

À ce titre, il convient de rappeler que cet article L. 421-9, qui constitue une limite au principe dégagé par la jurisprudence « Thalamy » [\[4\]](#) selon laquelle les maires ne peuvent légalement accorder un permis portant uniquement sur un élément de construction nouveau prenant appui sur une partie d'une construction édifiée sans autorisation, prévoit que, lorsqu'une construction est achevée depuis plus de dix ans, le refus d'autorisation d'urbanisme ne peut pas être fondé sur l'irrégularité de la construction initiale au regard du droit de l'urbanisme, sauf exceptions prévues à cet article.

Par sa décision « Eber » du 3 février 2017 [\[5\]](#), le Conseil d'État a toutefois jugé que les travaux réalisés depuis plus de dix ans, tant lors de la construction primitive qu'à l'occasion des modifications apportées à celle-ci, peuvent bénéficier de cette prescription administrative, à condition qu'ils n'aient pas été réalisés sans permis de construire en méconnaissance des prescriptions légales alors applicables. En revanche, cette prescription peut bien bénéficier aux travaux réalisés sans déclaration préalable alors même qu'elle était requise.

Par la décision commentée, le Conseil d'État a ainsi précisé l'articulation entre le délai de six ans de prescription de l'action publique et ce délai de dix ans de prescription administrative.

Bien évidemment, comme l'indique le rapporteur public dans ses conclusions, dans le cas où la construction existante a été achevée depuis moins de six ans, le maire peut faire usage de ses pouvoirs de police spéciale pour l'intégralité des éléments de la construction, dans les conditions ayant été précédemment définies.

En revanche, lorsque la construction a été achevée depuis plus de six ans, le Conseil d'État a logiquement estimé que seuls les travaux à l'égard desquels ce délai n'est pas prescrit peuvent ainsi donner lieu à la mise en demeure prévue par l'article L. 481-1 du Code de l'urbanisme.

Enfin, dans le cas où la mise en conformité des travaux irréguliers impliquerait l'obtention d'une autorisation d'urbanisme, le Conseil d'État semble avoir distingué deux hypothèses :

- d'une part, soit la régularisation des travaux irréguliers est possible et dans ce cas la demande d'autorisation doit porter sur l'ensemble de ces travaux, y compris ceux ayant été achevés depuis plus de six ans, mais excepté ceux bénéficiant de la prescription administrative décennale prévue à l'article L. 421-9 susvisé ;
- d'autre part, soit la régularisation des travaux irréguliers n'est pas possible et dans ce cas les mesures de mise en conformité pouvant être imposées dans le cadre de l'arrêté de mise en demeure, y compris, le cas échéant, les démolitions qu'elle impose, ne peuvent porter que sur les travaux ayant été réalisés il y a moins de six ans, eu égard au délai de prescription de l'action publique susmentionné.

À retenir :

La mise en œuvre des pouvoirs de police spéciale des maires pour lutter contre les infractions au Code de l'urbanisme est subordonnée au délai de six ans de prescription de l'action publique et, dans le cadre de la mise en œuvre de ces pouvoirs, le délai de prescription administrative de dix ans doit être pris en compte.

[\[1\]](#) Loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019, relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique
N° Lexbase : L6378MSZ.

[\[2\]](#) CE, 22 décembre 2022, n° 463331, publié au recueil Lebon **N° Lexbase : A738383T.**

[\[3\]](#) 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 **N° Lexbase : L6275MS9.**

[\[4\]](#) CE, 9 juillet 1986, n° 51172, publié au recueil Lebon **N° Lexbase : A4786AM9**

[\[5\]](#) CE, 3 février 2017, n° 373898, publié au recueil Lebon **N° Lexbase : A4617TBM.**