

AJ Collectivités Territoriales 2025 p.610

La mise en oeuvre de l'article L. 481-1 du code de l'urbanisme est enfermée dans le délai de prescription de l'action publique

Avis rendu par Conseil d'Etat

24-07-2025

n° 503768

Sommaire :


Le Conseil d'État, s'écartant sur ce point des juges du fond, pose en principe que la mise en oeuvre de la police spéciale prévue à l'article L. 481-1 du code de l'urbanisme visant à réprimer la réalisation de travaux en méconnaissance de la réglementation d'urbanisme est encadrée dans le temps. Au regard de l'objectif poursuivi par le législateur, la mise en demeure de régulariser des travaux irréguliers ne peut être adressée au-delà du délai de prescription de l'action publique, soit six ans à compter de l'achèvement des travaux litigieux. En cas de travaux successifs irréguliers, la mise en demeure ne peut porter que sur les travaux à l'égard desquels l'action publique n'est pas prescrite. La demande de régularisation, qui devra nécessairement porter sur l'ensemble de la construction devra être instruite en tenant compte des dispositions de l'article L. 421-9 du code de l'urbanisme, qui tend à neutraliser - sauf exceptions - la jurisprudence *Thalamy*. Si la régularisation est impossible, la mise en conformité ne pourra porter que sur les parties de la construction pour lesquelles le délai de prescription de l'action publique n'est pas échu. 📄(1)

Texte intégral :

« 3. En subordonnant l'exercice des pouvoirs dont les articles L. 481-1 et suivants du code de l'urbanisme investissent l'autorité administrative compétente au constat préalable d'une infraction pénale par un procès-verbal dressé en application de l'article L. 480-1 du même code, le législateur, dont il résulte des travaux préparatoires qu'il a entendu doter cette autorité de moyens propres d'action en présence d'infractions commises en matière d'urbanisme, sans préjudice de l'engagement de poursuites pénales à l'encontre de leurs auteurs, doit être regardé comme ayant exclu que ces pouvoirs puissent être mis en oeuvre pour remédier à une méconnaissance des règles relatives à l'utilisation des sols ou des prescriptions d'une autorisation d'urbanisme au-delà du délai de prescription de l'action publique. Conformément à l'article 8 du code de procédure pénale, s'agissant de faits susceptibles de revêtir la qualification de délits, et sous réserve de l'intervention d'actes interruptifs de la prescription, ce délai est de six années révolues à compter du jour où l'infraction a été commise, c'est-à-dire, en règle générale, de l'achèvement des travaux.

4. Dans le cas où des travaux ont été successivement réalisés de façon irrégulière, seuls les travaux à l'égard desquels l'action publique n'est pas prescrite peuvent ainsi donner lieu à la mise en demeure prévue par l'article L. 481-1 du code de l'urbanisme. Pour apprécier si ces travaux peuvent faire l'objet d'une demande d'autorisation ou d'une déclaration préalable visant à leur régularisation, qui doit alors porter sur l'ensemble de la construction, l'autorité administrative compétente doit notamment tenir compte de l'application des dispositions de l'article L. 421-9 du code de l'urbanisme, qui prévoient que, lorsqu'une construction est achevée depuis plus de dix ans, le refus de permis de construire ou la décision d'opposition à déclaration préalable ne peut être fondé sur l'irrégularité de la construction initiale au regard du droit de l'urbanisme, sous réserve, notamment, que cette construction n'ait pas été réalisée sans qu'aucun permis de construire n'ait

été obtenu alors que celui-ci était requis. Si les travaux ne peuvent être ainsi régularisés, les opérations nécessaires à la mise en conformité, y compris, le cas échéant, les démolitions qu'elle impose, ne peuvent porter que sur ces travaux ».


CE, 24 juillet 2025, n° 503768 

Texte(s) appliqué(s) :














Code de l'urbanisme - art. L. 481-1



Mots clés :

URBANISME * Autorisation d'urbanisme * Permis de construire * Contrôle des travaux * Absence de conformité des travaux réalisés à l'autorisation d'urbanisme * Mise en demeure * Contentieux de l'urbanisme * Contentieux pénal de l'urbanisme * Art. L. 481-1 du code de l'urbanisme

(1) La répression des infractions à la réglementation d'urbanisme (travaux réalisés sans autorisation, ou en marge d'une autorisation, travaux méconnaissant les dispositions du PLU...) est confiée par le code de l'urbanisme au maire et au procureur. Il incombe au maire (agissant dans ce cadre au nom de l'État) de dresser un procès-verbal d'infraction quand il a connaissance d'une infraction (C. urb., art. L. 480-1 ) et de transmettre ce procès-verbal au procureur de la République, seul habilité à engager des poursuites. Les poursuites ne sont certes pas exceptionnelles, mais elles sont, pour différentes raisons (engorgement des juridictions, manque de moyens humains, technicité de la matière...), minoritaires.

Jusqu'à la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique, le code de l'urbanisme ne comptait, en complément des dispositifs judiciaires, aucun mécanisme de mise en demeure, d'astreinte et de sanction de nature administrative. Le législateur a donc décidé d'insérer dans le code de l'urbanisme un nouveau dispositif, inspiré de l'article L. 171-8 du code de l'environnement, incitant les contrevenants à agir rapidement afin de se mettre en conformité avec la réglementation en vigueur par une opération matérielle (remise en état, démolition) ou par la sollicitation d'une demande d'autorisation.







L'article L. 481-1 du code de l'urbanisme offre ainsi au maire un pouvoir de police administrative spéciale qui lui permet, après avoir dressé un procès-verbal et organisé une procédure contradictoire, d'enjoindre à l'auteur de travaux irréguliers (qui englobent notamment les changements de destination sans autorisation : CE 23 mars 2023, n° 468360 , *Ville de Paris*, Lebon  ; AJDA 2023. 588  ; D. 2023. 645, et les obs.  ; RDI 2023. 309, obs. P. Soler-Couteaux  ; *ibid.* 312, obs. P. Soler-Couteaux  ; AJCT 2023. 390, obs. S. Avallone  ; JT 2023, n° 263, p. 6, obs. X. Delpech ) de régulariser la situation soit en sollicitant l'autorisation requise, soit en procédant à la remise en état des lieux, la mesure pouvant même être assortie d'une astreinte et aller jusqu'à ordonner la démolition de l'ouvrage irrégulièrement édifié (CE 22 déc. 2022, n° 463331, *Cne de Villeneuve-lès-Maguelone*, Lebon avec les concl.  ; AJDA 2023. 5  ; RDI 2023. 194, obs. P. Soler-Couteaux  ; AJCT 2023. 314, obs. S. Avallone  ; *ibid.* 2024. 156, étude T. Vaseux 

La question s'est posée de savoir si un délai de prescription encadre l'exercice de telles prérogatives. Plusieurs tribunaux avaient conclu, dans le silence du texte, à l'inopposabilité de la prescription pénale dans le cadre de la procédure administrative de mise en demeure de l'article L. 481-1 (TA Montreuil, 14 mai 2024, n° 2218225 , *SCI Brunetière* ; TA Nice, 15 janv. 2025, n° 2201769 , *SARL Aphalu 06*).












C'est dans ce contexte que le tribunal administratif de Montpellier a saisi le Conseil d'État d'une demande d'avis, par application des dispositions de l'article L. 113-1 du code de justice administratif, sur les deux questions suivantes :


« 1° Une prescription, qui s'inspirerait de la prescription civile prévue par l'article L. 480-14 du code de l'urbanisme, pourrait-elle s'attacher au pouvoir conféré à l'autorité administrative par l'article L. 481-1 du code de l'urbanisme, en vertu d'un principe général du droit ? et si oui, dans quelles conditions (durée et point de départ) ? »

2° Le cas échéant, comment s'articulerait cette prescription avec la prescription administrative prévue à l'article L. 421-9 du code de l'urbanisme ? »





Dans son avis, le Conseil d'État affirme, d'abord, qu'une prescription est bien susceptible d'être opposée à la mise en oeuvre des dispositions de l'article L. 481-1 du code de l'urbanisme, contrairement à ce qu'avaient majoritairement considéré les juges du fond. Mais il ne s'agit ni de la prescription décennale de l'article L. 480-14 du code de l'urbanisme, applicable aux actions en démolitions devant le tribunal judiciaire, ni d'une prescription trentenaire (v. en matière de police des ICPE : CE, ass., 8 juill. 2005, n° 247976, *Sté Alusuisse Lonza France*, Lebon avec les concl.  ; AJDA 2005. 1829 , chron. C. Landais et F. Lenica  ; D. 2005. 3075 , note B. Quiriny  ; RFDA 2006. 375, note B. Plessix , mais de la prescription de l'action publique prévue par l'article 8 du code de procédure pénale. Ce délai est, s'agissant des délits, de six ans, courant à compter de l'achèvement des travaux litigieux. La réponse, qui s'écarte de la proposition du tribunal administratif de Montpellier, est justifiée par le fait que les pouvoirs du maire ne peuvent être mis en oeuvre que si, en amont, une infraction pénale existe (ou, à tout le moins, est suspectée) et a été constatée dans un procès-verbal d'infraction. Ce faisant, le Conseil d'État considère que le législateur a nécessairement écarté la possibilité d'intervenir au-delà de la prescription de l'action publique. La solution retenue, qui assure la cohérence entre l'action pénale et les pouvoirs de police spéciale, doit être approuvée.




L'avis précise ensuite, dans le cas - assez fréquent en pratique - de travaux irréguliers exécutés à des périodes différentes, que seules les modifications effectuées illégalement depuis moins de six ans peuvent faire l'objet d'une mise en demeure.

Pour apprécier si ces travaux peuvent faire l'objet d'une demande d'autorisation ou d'une déclaration préalable visant à leur régularisation, qui doit alors porter sur l'ensemble de la construction, en ce compris les éventuels travaux « couverts » par la prescription (en application de la jurisprudence *Thalamy*, ultérieurement complétée par les décisions *Ely* et *Marque* : CE 9 sept. 1986, n° 51172, *M^{me} Thalamy*, Lebon  ; CE 3 mai 2011, n° 320545, *M^{me} Ely*, Lebon  ; AJDA 2011. 925  ; *ibid.* 1799 , note E. Carpentier  ; RDI 2011. 410, obs. P. Soler-Couteaux  ; CE 16 mars 2015, n° 369553, Lebon avec les concl.  ; AJDA 2015. 604  ; *ibid.* 1285 , note F. Polizzi  ; RDI 2015. 316, obs. R. Decout-Paolini , l'administration doit notamment tenir compte de l'application des dispositions de l'article L. 421-9 du code de l'urbanisme, qui prévoient que, lorsqu'une construction est achevée depuis plus de dix ans, le refus d'une autorisation d'urbanisme ne peut être fondé sur l'irrégularité de la construction initiale au regard du droit de l'urbanisme, sous réserve, notamment, que cette construction n'ait pas été réalisée sans le permis de construire requis. Si la régularisation « globale » n'est pas possible, au regard des règles d'urbanisme en vigueur à la date de la décision, les opérations nécessaires à la mise en conformité, y compris, le cas échéant, les démolitions qu'elle impose, ne peuvent porter que sur les derniers travaux réalisés.

Cette décision sera publiée au Lebon .

Pour rappel

L'établissement d'un procès-verbal d'infraction au code de l'urbanisme n'a pas pour effet, par lui-même, d'interrompre les travaux irrégulièrement entrepris. Pour ce faire, et pour autant que les travaux litigieux ne sont pas achevés, le maire (agissant au nom de l'État : CE 16 nov. 1992, *Ville de Paris*, n° 96016, Lebon  ; AJDA 1993. 54 , concl. H. Legal  ; RFDA 1993. 602, note J. Morand-Deviller et D. Moreno ) peut, voire, dans certains cas (CE 20 févr. 2002, n° 235725

 *Plan*, RDI 2002. 256, obs. P. Soler-Couteaux ) doit édicter un arrêté interruptif de travaux (C. urb., art. L. 480-2 ). Cet arrêté doit être précédé, sauf urgence, d'une procédure contradictoire.

Philippe Peynet, *Avocat associé, cabinet Goutal Alibert & Associés*

Copyright 2025 - Dalloz – Tous droits réservés