



PHILIPPE PEYNET,
avocat associé, cabinet Goutal, Allibert et associés

<p>Procès-verbal Le maire est tenu, s'il a connaissance d'une infraction, de dresser un procès-verbal, qui constitue une formalité indispensable pour, par exemple, édicter un arrêté interruptif de travaux.</p>	<p>Mise en demeure Le maire peut mettre en demeure un contrevenant de régulariser, administrativement, ou matériellement, des travaux irréguliers et assortir cette mise en demeure d'une astreinte.</p>
<p>Urgence Le juge civil peut être saisi par le maire en urgence, pour faire cesser des travaux irréguliers, mais aussi, au fond, pour ordonner une remise en état, voire la démolition des travaux irréguliers.</p>	

Urbanisme Le maire et la répression des travaux irréguliers

Si la compétence pour élaborer le plan local d'urbanisme (PLU) est désormais exercée, en principe, à l'échelon intercommunal, il est constant que l'autorité chargée de la délivrance des autorisations d'urbanisme demeure, sauf exceptions (1), le maire. Il est aussi l'autorité de police chargée de s'assurer du respect de ces autorisations. Plus exactement, le maire peut intervenir au titre des pouvoirs coercitifs prévus par le code de l'urbanisme : exercer les pouvoirs de police spéciale prévus par l'article L.481-1 du code de l'urbanisme ; saisir le juge civil pour faire respecter la réglementation d'urbanisme.

MISE EN ŒUVRE DES POUVOIRS COERCITIFS DU CODE DE L'URBANISME

L'article L.480-1 du code de l'urbanisme pose, en principe, que le maire, qui agit dans ce cadre au nom de l'État (2), est tenu de dresser un procès-verbal dès qu'il a connaissance d'une infraction (3). Le Conseil d'État vient de juger que « cette obligation, qui a notamment pour objet d'informer le

(par exemple, celles de l'architecte des Bâtiments de France) dont elle est assortie (5). L'on trouve ensuite l'infraction aux règles de fond, qui résulte notamment de travaux (le cas échéant, réalisés sans autorisation) contraires aux dispositions du PLU et, plus largement, aux règles générales d'urbanisme (6). Il faut encore mentionner, c'est la troisième catégorie d'infraction, l'existence d'infractions spécifiques, telles que le fait de vendre des terrains compris dans un lotissement sans avoir obtenu au préalable l'autorisation ad hoc (7).

Sont habilités à dresser un procès-verbal les officiers de police judiciaire – et donc, les maires (8) –, les agents de police judiciaire, les fonctionnaires et les agents de l'État et des collectivités publiques dûment commissionnés et assermentés (9). Ce procès-verbal (quin'est ni signé par le contrevenant ni notifié à ce dernier [10]) doit être rédigé en conservant à l'esprit que l'objectif est de convaincre le parquet de la réalité de l'infraction à la réglementation d'urbanisme. Ce qui est évident pour un praticien du droit de l'urbanisme ne l'est pas nécessairement pour un procureur, parfois peu familier de la matière : les échanges de courriers, des photographies des lieux, des plans, ainsi que les dispositions pertinentes du PLU doivent être impérativement annexés.

Lorsque les travaux litigieux se poursuivent (11), le maire peut en ordonner l'interruption (12). C'est même une obligation si les travaux ont



L'infraction la plus courante est celle de travaux effectués sans autorisation ou en méconnaissance de l'autorisation délivrée et des prescriptions dont elle est assortie.

été réalisés sans autorisation (ou en cas de permis retiré ou périmé) (13). En théorie, le maire peut aussi prendre toutes mesures de coercition nécessaires pour assurer l'application de son arrêté, en procédant, par exemple, à la saisie des matériaux approvisionnés ou du matériel de chantier, voire à l'apposition de scellés (14). En pratique, de telles démarches sont exceptionnellement mises en œuvre.

Parce qu'il n'est pas convaincu de la réalité de l'infraction ou parce que celle-ci est prescrite, le procureur peut cependant classer le dossier sans suite (étant précisé qu'il est possible de faire appel de cette

décision [15]) ou, plus rarement, mettre en œuvre une procédure alternative aux poursuites (par exemple : composition pénale, rappel à la loi). Pour autant, l'éventuel refus du procureur de poursuivre l'infraction ne fait pas obstacle à ce que la commune poursuive le procès pénal, soit en se constituant partie civile directement auprès du doyen des juges d'instruction, soit en procédant par voie de citation directe.

Toutefois, il faut garder à l'esprit qu'il est risqué, pour une commune, de s'engager dans cette voie. La commune devra démontrer la réalité de l'infraction, rôle en principe dévolu au procureur, qui s'appuie, en pratique, sur les résultats d'une enquête menée pendant plusieurs mois. Plus encore, elle s'expose, en cas d'échec, à une condamnation, selon les cas, pour dénonciation calomnieuse ou constitution de partie civile abusive.

En cas de poursuites par le procureur, la commune pourra se constituer partie civile et demander réparation des préjudices qu'elle estime avoir subis (16). L'objectif sera, bien souvent, de s'assurer du prononcé d'une mesure de restitution, consistant soit en la mise en conformité des lieux, soit – si la régularisation est impossible – en la démolition de la construction litigieuse (17). Deux mesures de contrainte permettent d'assurer l'exécution d'un jugement ordonnant la démolition : l'astreinte prononcée par le juge pénal simultanément à la mesure de restitution (18) et l'exécution forcée à l'expiration du délai fixé par le jugement (19).

En pratique, l'exécution d'office pose de redoutables difficultés : les travaux de démolition ne doivent pas, par exemple, porter atteinte à des droits acquis par des tiers (un locataire, dont il faudra avoir préalablement obtenu le tribunal judiciaire l'expulsion dans le cadre d'une instance distincte) sur les ouvrages litigieux. Dans ce contexte, les cas d'exécution d'office sont rarissimes.

MISE EN DEMEURE DE RÉGULARISER

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 aucun mécanisme de mise en demeure, d'astreinte

procès-verbal d'infraction. Ce faisant, le Conseil d'État a considéré que le législateur avait nécessairement écarté la possibilité d'intervenir au-delà de la prescription de l'action publique.

Cette procédure – qui a été déclinée pour faire respecter le PLU quand il identifie des secteurs dans lesquels toutes les constructions nouvelles de logements sont à usage exclusif de résidence principale (25) – est indépendante des éventuelles procédures juridictionnelles. Elle présente l'avantage de permettre au maire d'agir de manière autonome sans attendre un (éventuel) retour du parquet sur le procès-verbal d'infraction et moins encore une décision de justice.

Son efficacité pourrait certes être limitée dès lors que le montant des astreintes ne peut, en l'état du droit positif, dépasser 25 000 euros (26). Mais, d'une part, la somme précitée sera suffisamment incitative pour les « petites » infractions (ouverture en toiture, véranda non visible depuis l'espace public...), dont l'on sait qu'elles ne seront probablement pas poursuivies par le parquet. D'autre part, pour les travaux plus significatifs, le maire peut, lorsque la mise en demeure est restée sans effet dans le délai imparti, faire consigner une somme équivalente au montant des travaux à réaliser, qui sera restituée au fur et à mesure de l'exécution des travaux (27), voire, lorsque les travaux irréguliers « ont produit des installations qui présentent un risque certain pour la sécurité ou pour la santé », procéder d'office à la réalisation des mesures prescrites et, sous certaines conditions, à la démolition complète de ces installations (28).

SAISIR LE JUGE JUDICIAIRE

Enfin, le maire peut saisir le juge civil, (qui nécessiteront le recours à un avocat, le ministère étant obligatoire devant le tribunal judiciaire, sauf exceptions [29]).

Il peut d'abord, en cas d'urgence, saisir le juge des référés du tribunal judiciaire, qui peut « même, en présence d'une contestation sérieuse, prescrire en référé les mesures conservatoires ou de remise en état qui s'imposent, soit pour prévenir un dommage imminent, soit pour faire cesser un trouble manifestement

RÉFÉRENCE

Code de l'urbanisme, art. L.480-1 à L.480-14, L.481-1 et s.

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, destiné à inciter les contrevenants à se mettre en conformité avec la réglementation par une opération matérielle (remise en état, démolition) ou par le dépôt d'une demande d'autorisation.

L'article L.481-1 du code de l'urbanisme permet au maire, en cas de travaux sans autorisation (ce qui englobe notamment les changements de destination sans autorisation [20]) ou réalisés en méconnaissance d'une autorisation de PLU et, une fois ou en méconnaissance d'un procès-verbal d'infraction dressé, de mettre en demeure le bénéficiaire des travaux, après l'organisation d'une procédure contradictoire, de régulariser la situation, soit en obtenant une autorisation d'urbanisme de régularisation, soit en procédant à la remise en état des lieux, voire à la démolition de l'ouvrage irrégulièrement édifié (21). Le projet de loi de simplification du droit de l'urbanisme et du logement prévoit désormais qu'une amende d'un montant maximal de 30 000 euros peut aussi être ordonnée.

Dans ce cadre, le maire peut assortir sa mise en demeure d'une astreinte d'un montant maximal de 500 euros par jour de retard (22). L'astreinte peut également être prononcée, à tout moment, après l'expiration du délai imparti par la mise en demeure, le cas échéant, prolongé, s'il n'y a pas été satisfait, après que l'intéressé a été invité à présenter ses observations (23).

Récemment, le Conseil d'État a jugé, ce qui était discuté par les juges du fond, que ces pouvoirs de police spéciale ne peuvent plus être mis en œuvre au-delà du délai de prescription de l'action publique, c'est-à-dire, en principe, de six années révolues à compter du jour de l'achèvement des travaux (24). La solution est justifiée par le fait que les prérogatives du maire ne peuvent être mises en œuvre que si, en amont, une infraction pénale existe (ou, à tout le moins, est suspectée) et a été constatée dans un

●○○ illicite» (30). Cette seconde condition est caractérisée en cas de méconnaissance d'une autorisation d'urbanisme (31) ou de construction en zone inconstructible (32). Concrètement, le maire doit assigner les auteurs et les bénéficiaires des travaux litigieux à une audience de référé. Le cas échéant, en fonction de l'état d'avancement des travaux litigieux, la commune peut solliciter l'autorisation du président du tribunal d'assigner en extrême urgence (procédure dite «d'heure à heure»).

Le juge des référés peut ordonner, sur ce fondement, la cessation du trouble manifestement illicite résultant de l'exécution de travaux en violation des règles d'urbanisme. Il peut, à ce titre, ordonner la démolition d'une construction, sauf si sa mise en conformité, acceptée par le propriétaire, permet le respect des règles d'urbanisme (33), et assortir cette obligation d'une astreinte (34). Plus encore, il peut autoriser la commune, à défaut d'exécution par le bénéficiaire des travaux dans le délai prescrit, à y procéder d'office aux frais de l'intéressé (35).

Il convient toutefois de garder à l'esprit que le juge des référés n'est pas nécessairement rompu aux subtilités du droit de l'urbanisme et que l'évidence requise en référé fait parfois défaut à certains dossiers, très techniques.

Le maire peut alors préférer introduire une action au fond, sur le fondement d'une disposition spécifique, l'article L.480-14 du code de l'urbanisme. Selon cet article, «la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale compétent

en matière de plan local d'urbanisme peut saisir le tribunal judiciaire en vue de faire ordonner la démolition ou la mise en conformité d'un ouvrage édifié ou installé sans l'autorisation exigée par le présent livre, en méconnaissance de cette autorisation ou, pour les aménagements, installations et travaux dispensés de toute formalité, au titre du présent code, en violation de l'article L.421-8». Ces dispositions, introduites par la loi du 30 juillet 2003 (l'article ne visait alors que les constructions irrégulières situées dans un secteur soumis à des risques naturels prévisibles [36]), ont pour but de «permettre aux communes d'engager une action civile, alors que, pour l'instant, elles ont seulement accès à l'action pénale» (37).

L'on rappellera que, pour la Cour de cassation, «la commune a, concurremment avec l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière de plan local d'urbanisme, qualité pour agir en démolition ou en mise en conformité» sur le fondement de l'article L.480-14 précité (38), étant précisé qu'il n'est pas exigé de la collectivité la démonstration d'un préjudice personnel et direct causé par les constructions irrégulières (39).

L'important est, d'une part, de pouvoir démontrer que «l'ouvrage» litigieux a été édifié sans autorisation, en méconnaissance d'une autorisation ou, pour les travaux dispensés d'autorisation, en violation de l'article L.421-8 du code de l'urbanisme et, d'autre part, d'agir dans les dix ans de l'achèvement de ces travaux (cette dernière exigence pouvant parfois être délicate à

démontrer, même si la commune n'est pas démunie d'outils permettant de retracer l'évolution de certaines constructions) (40). Si l'article L.480-14 évoque la démolition ou la remise en conformité, il appartient toutefois au juge judiciaire, quand la construction litigieuse est à destination d'habitation, de vérifier si les mesures ordonnées sont proportionnées au regard du droit au respect de la vie privée et familiale et du domicile de ses occupants (41). La démolition n'est donc pas de droit. Elle est même subsidiaire, le Conseil constitutionnel ayant considéré que «les dispositions contestées ne sauraient, sans porter atteinte excessive au droit de propriété, être interprétées comme autorisant la démolition d'un tel ouvrage lorsque le juge peut, en application de l'article L.480-14, ordonner à la place sa mise en conformité et que celle-ci est acceptée par le propriétaire» (42).

Il n'en reste pas moins que cette action demeure, dans la panoplie des outils à disposition du maire, un levier efficace dans la répression des situations irrégulières au regard du droit de l'urbanisme. ●

(1) Code de l'urbanisme, art. L.422-2 et L.422-3.
(2) CE, 10 décembre 2004, req. n° 266424.
(3) CE, 30 avril 2024, req. n° 468912.
(4) CE, 2 octobre 2025, avis n° 503737.
(5) Code de l'urbanisme, art. L.480-4.
(6) Code de l'urbanisme, art. L.610-1.
(7) Code de l'urbanisme, art. L.480-4-1.
(8) Code de procédure pénale, art. 16.
(9) Code de l'urbanisme, art. L.480-1.
(10) Cass. crim., 10 octobre 2006, pourvoi n° 06-81.841.
(11) Les travaux litigieux sont achevés ou sur le point de l'être (CAA de Paris, 10 décembre 1998, req. n° 97PA01037).
(12) Code de l'urbanisme, art. L.480-2.
(13) CE, 24 septembre 2019, req. n° 424270.
(14) Code de l'urbanisme, art. L.480-2, 7 et 8° al.
(15) Code de procédure pénale, art. 40-3.
(16) Code de l'urbanisme, art. L.480-1, dernier alinéa.
(17) Code de l'urbanisme, art. L.480-5.

(18) Code de l'urbanisme, art. L.480-7.
(19) Code de l'urbanisme, art. L.480-9.
(20) CE, 23 mars 2023, req. n° 468360.
(21) CE, 22 décembre 2022, req. n° 463331.
(22) Montant majoré à 1 000 euros par la loi de simplification de l'urbanisme et du logement.
(23) Code de l'urbanisme, art. L.481-1, III.
(24) CE, 24 juillet 2025, avis n° 503768.
(25) Code de l'urbanisme, art. L.481-4.
(26) La loi de simplification de l'urbanisme et du logement, en attente de promulgation, a augmenté ce plafond à 100 000 euros.
(27) Code de l'urbanisme, art. L.481-3.
(28) Code de l'urbanisme, art. L.481-1-IV.
(29) Code de procédure civile, art. 760.
(30) Code de procédure civile, art. 835.
(31) Cour de cass., 14 mai 1991, pourvoi n° 89-20492; cour de cass., 25 novembre 2014, pourvoi n° 13-23.357.
(32) Cour de cass., 30 septembre 2021, pourvoi n° 20-12940.

(33) CC, 31 juillet 2020, QPC n° 2020-853.
(34) Cour de cass., 12 juillet 2012, pourvoi n° 11-20687.
(35) Cour de cass., 27 mars 2025, pourvoi n° 22-12787.
(36) La rédaction actuelle et l'extension de la possibilité de saisir le juge civil aux ouvrages édifiés ou installés sur l'ensemble du territoire communal sont issues de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement.
(37) Assemblée nationale, 1^{re} lecture, compte rendu des débats, troisième séance du jeudi 6 mars 2003.
(38) Cour de cass., 21 janvier 2021, pourvoi n° 20-10602; CAA de Paris, 7 décembre 2023, req. n° 22PA05283.
(39) Cour de cass., 16 mai 2019, pourvoi n° 17-31757; cour de cass., 13 février 2020, pourvoi n° 19-16299.
(40) Voir <https://remonterletemps.lgfr.fr/https://www.google.com/streetview>; <https://earth.google.com/web>; <https://www.geoportail.gouv.fr>
(41) Cour de cass., 17 décembre 2015, pourvoi n° 14-22095.
(42) CC, 31 juillet 2020, QPC n° 2020-853.

ÉLECTIONS MUNICIPALES 2026

Sécuriser votre communication en période électorale



NOUVELLE ÉDITION

Par Philippe Petit, avocat associé, spécialiste en droit public et Julie Callot, avocat au Barreau de Lyon

Parution janvier 2025

164 pages

69 € Réf. TDE935A

Version numérique : 55 €

Ce guide pratique décrypte les 74 jurisprudences phares encadrant la communication en période électorale. Il explore l'impact des réseaux sociaux, des élections municipales de 2020 et de la crise du COVID sur les pratiques et décisions des juges. En adoptant une approche claire et accessible, il permet aux élus, candidats et agents publics de sécuriser leurs communications tout en évitant les contentieux. Grâce à des fiches synthétiques et des outils pratiques, cet ouvrage offre des réponses concrètes pour maîtriser les règles et anticiper les risques dans un environnement juridique complexe.

Guide du candidat aux élections municipales



NOUVELLE ÉDITION

Par Philippe Bluteau, avocat au Barreau de Paris, associé du cabinet Oppidum Avocats

Parution juillet 2025

174 pages

69 € Réf. TDE845A

Version numérique : 55 €

À jour des lois de mai 2025, ce guide pratique accompagne tous les candidats aux municipales de mars 2026. Il couvre les aspects clés de la campagne électorale : communication, organisation du scrutin et financement. Rédigé par un avocat expert du droit électoral, il répond aux besoins des élus sortants comme des nouveaux candidats. Accessible, concret et illustré d'exemples, il permet d'éviter les erreurs juridiques susceptibles d'invalider une élection. Candidature, mandataire financier, propagande, contentieux : tout est traité de façon claire. Un outil incontournable pour réussir sa campagne municipale dans le respect du droit.

Campagne électorale sur les réseaux sociaux



NOUVEAUTÉ

Par Corentin Congard, avocat à la Cour, FBL Avocats

Parution septembre 2025

134 pages

49 € Réf. TBK411A

Version numérique : 39 €

Candidats et collectivités : comment utiliser légalement les réseaux sociaux en période électorale ? Ce guide juridique décrypte les règles applicables sur Facebook, X (ex-Twitter), Instagram, TikTok et YouTube pendant les campagnes. Il traite des publications, vidéos, sponsoring, données personnelles et financement électoral. Grâce à une approche claire, illustrée de cas concrets, vous identifierez les risques, éviterez les contentieux et sécuriserez votre communication. À jour des dernières pratiques numériques, cet ouvrage s'adresse à tous ceux qui préparent une campagne, locale ou nationale. Un outil pratique, indispensable et juridiquement fiable pour concilier stratégie électorale et conformité.

Être maire Comment réussir son mandat



NOUVEAUTÉ

Par Philippe Dressayre, expert en management public

Parution août 2025

164 pages

69 € Réf. TDE940A

Version numérique : 55 €

Être maire est un guide pratique destiné aux maires et élus locaux. Dans un contexte de transformation rapide, il donne les clés du leadership municipal et de la gestion stratégique des collectivités. L'ouvrage propose des outils méthodologiques concrets, des grilles d'évaluation et des conseils pour piloter efficacement l'action publique. L'auteur partage son expertise pour aider les élus à animer leur équipe, collaborer avec l'administration et structurer leur projet municipal. Un livre indispensable pour ceux qui veulent réussir leur mandat et répondre aux attentes des citoyens.

