



Antoine Vaz



Virginie Marcelin



Jenny Marsault

## Retour sur l'avis du Conseil d'Etat du 24 juillet 2025 : précisions sur la mise en oeuvre des pouvoirs de police administrative de l'article L. 481-1 du c. urb en présence de constructions irrégulières

L'avis du Conseil d'Etat du 24 juillet 2025, attendu tant par les collectivités que par les praticiens, vient combler une incertitude issue de la loi « *Engagement et proximité* » du 27 décembre 2019 sur le délai de prescription des pouvoirs de police administrative dont le maire dispose en vertu de l'article L. 481-1 du c. urb en cas d'infraction au code de l'urbanisme.

Le Conseil d'Etat subordonne l'exercice des pouvoirs d'injonction du maire en cas de constructions illégales au respect du délai de prescription sexennale de l'action publique (I.) et précise l'articulation de cette prescription avec celle de l'article L. 421-9 du c. urb (II.).

### I. Une application du délai de prescription de l'action publique aux pouvoirs de police administrative spéciale de l'article L. 481-1 du c. urb.

#### Un pouvoir de mise en demeure du maire en cas de méconnaissance des règles d'urbanisme

Lorsqu'un procès-verbal d'infraction constate la réalisation de travaux en méconnaissance des règles d'urbanisme applicables, l'article L. 481-1 du c. urb. octroie la faculté au maire de mettre en demeure le responsable de ces travaux :

- de procéder aux opérations nécessaires à la mise en conformité de la construction ;
- de demander une autorisation d'urbanisme afin de régulariser sa situation.

Cette mise en demeure se réalise « *indépendamment des poursuites pénales qui peuvent être exercées pour réprimer l'infraction constatée* ». Par conséquent, l'auteur d'une construction irrégulière peut, d'une part, être poursuivi d'un point de vue pénal, et d'autre part, recevoir une mise en demeure du maire de régulariser sa situation.

Toutefois, la loi « *Engagement et proximité* » à l'origine de cette disposition ne précise pas le délai dans lequel le maire peut user de ce pouvoir. Par son avis du 24 juillet 2025, le Conseil d'Etat pallie cette obscurité législative.

### II. Une articulation du délai de prescription de l'article L. 481-1 du c. urb. avec celui de l'article L. 421-9 du c. urb. en cas de travaux irréguliers successifs

#### Une opportunité de régularisation appréciée au regard de la date d'achèvement de la construction existante

Dans la mesure où la régularisation de travaux modificatifs portant sur une construction irrégulière doit porter sur l'ensemble de la construction en application de la jurisprudence dite « *Thalamy* », le délai de prescription de l'article L. 481-1 du c. urb. doit être articulé avec celui de l'article L. 421-9 du c. urb.

Pour rappel, en vertu de ce texte, dès lors qu'une construction est achevée depuis plus de dix ans, le refus d'autorisation d'urbanisme ne peut être fondé sur l'irrégularité de la construction initiale au regard du droit de l'urbanisme. Cet article prévoit toutefois de nombreuses exceptions à ce principe.

Ainsi, pour enjoindre à l'intéressé de procéder à la régularisation des travaux modificatifs, le maire doit apprécier si ces travaux peuvent faire l'objet d'une telle demande compte tenu de la disposition précitée.

À défaut de possibilité de régularisation, le maire est tenu de mettre en demeure le responsable des travaux de réaliser des travaux de mise en conformité y compris des démolitions, si les circonstances l'exigent.

#### Un pouvoir d'injonction encadré dans un délai de six ans à compter de l'achèvement des travaux

Le Conseil d'Etat précise ainsi que le pouvoir d'injonction du maire tiré de l'article L. 481-1 du c. urb. est encadré dans le délai de prescription de l'action publique applicable aux délits soit dans un délai de 6 ans à compter du jour où l'infraction a été commise, autrement dit, en règle générale, de l'achèvement des travaux.

Cette solution se justifie, selon la Haute juridiction, par la complémentarité de l'action pénale et du pouvoir de police administrative.

En effet, l'article L. 481-1 du c. urb. subordonne l'exercice du pouvoir d'injonction au constat préalable d'une infraction pénale au code de l'urbanisme. Le Conseil d'Etat traduit ainsi cette exigence comme une volonté pour le législateur d'exclure toute mise en demeure du maire lorsque l'action publique est prescrite.

Par conséquent, l'action pénale et le pouvoir de mise en demeure du maire doivent ainsi être encadrés dans un même délai de prescription.

#### Plusieurs hypothèses en cas de travaux irréguliers successifs

De cette solution découle ainsi plusieurs situations :

- **Les travaux irréguliers successifs ont été achevés depuis moins de six ans** : le maire est tenu d'enjoindre à l'intéressé de régulariser l'ensemble de la construction sous réserve que celle-ci soit conforme à la réglementation d'urbanisme. À défaut, il est tenu de procéder à des opérations de mise en conformité.
- **Les travaux irréguliers successifs ont été achevés depuis plus de six ans** : les travaux sont prescrits et le maire n'est plus habilité à mettre en demeure l'intéressé de régulariser sa situation sur le fondement de l'article L. 481-1 du c. urb.
- **Les travaux irréguliers ont été achevés depuis moins de 6 ans sur une construction irrégulière achevée depuis plus de 10 ans** : la mise en demeure ne pourra concerner que les travaux non prescrits. En outre, si la construction initiale est achevée depuis plus de dix ans, la demande de régularisation ne pourra être refusée sur le fondement de l'irrégularité de cette dernière.

### Modifications de l'art. L. 481-1 du c. urb. issues de la loi de simplification du droit de l'urbanisme et du logement

La loi du 26 novembre 2025 de simplification du droit de l'urbanisme et du logement modifie l'article L. 481-1 du c. urb. pour alourdir les sanctions en cas de constructions illégales.

Le législateur entend notamment :

- créer une amende administrative d'un montant maximal de 30 000 € ;
- augmenter le montant maximal d'astreinte par jour de retard à 1 000 € et le montant total des sommes résultant de l'astreinte à 100 000 € ;
- mettre fin au caractère suspensif de l'opposition, devant le juge administratif, à l'état exécutoire pris en application de l'amende ou de l'astreinte ordonnée.

Doit-on en déduire que le délai de prescription de l'action publique s'applique également à ce pouvoir d'ordonner une amende administrative ?

### Abréviation

c. urb : code de l'urbanisme