**N° 503768 – M. P... (demande d'avis)**

**5ème et 6ème chambres réunies**

**Séance du 30 juin 2025**
**Décision du 24 juillet 2025**

# CONCLUSIONS

**M. Florian ROUSSEL, rapporteur public**

Les époux P... sont propriétaires d'un cabanon situé à Sérignan, dans l'Hérault. Par un arrêté pris sur le fondement de l'article L. 481-1 du code l'urbanisme, le maire de cette commune les a mis en demeure de démolir cette construction et d'interrompre les travaux d'édification d'une clôture.

Saisi d'un recours contre cette décision, le tribunal vous demande si un délai de prescription encadre l'exercice de telles prérogatives. Dans l'affirmative, il s'interroge sur l'articulation entre ce délai et la « prescription administrative » de dix ans, applicable aux demandes d'autorisation de travaux portant sur des constructions irrégulières.

La réponse à ces questions détermine l'issue du litige. La construction du cabanon est, en effet, ancienne, les seuls travaux récents portant sur la pose de fenêtres et sur la mise en place de la clôture. Et la recevabilité de la demande d'avis ne fait aucun doute. Ces interrogations ont, en effet, déjà été soulevées, à différentes occasions, devant des juridictions du fond et elles n'appellent pas de réponse évidente – c'est une litote.

## Cadre juridique applicable

- Quelques rappels, d'abord, sur cet article L. 481-1, introduit par la loi « Engagement et proximité » du 27 décembre 2019[1]. Lorsqu'un procès-verbal de constat d'infraction fait apparaître la réalisation de travaux en méconnaissance des règles d'urbanisme applicables, l'autorité administrative peut mettre en demeure l' « *intéressé* » de procéder aux opérations de

[1] Article 48 de la loi n° 2019-1461



*Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.*

mise en conformité ou de régularisation nécessaires, le cas échéant à peine d'astreinte[2]. Et ce, sous réserve de l'inviter au préalable à présenter ses observations.

Depuis 2024[3], l'administration peut, en outre, dans certains cas, procéder d'office à la réalisation des mesures prescrites, aux frais de cette personne[4].

- Le législateur entendait ainsi attribuer aux maires des instruments plus efficaces pour faire respecter la règlementation. L'étude d'impact évoque le manque de moyens d'intervention directe à leur disposition lorsque les auteurs des infractions sont récalcitrants. Ces atteintes non sanctionnées au droit et au cadre de vie « [*pèseraient] sur la crédibilité de l'action publique et sur la motivation* [des élus] », qui « *tendent à porter la responsabilité de l'inexécution des décisions d'urbanisme qu'ils prennent sans [pouvoir] les mettre en œuvre rapidement* »[5].

- Ce document évoque les limites des recours juridictionnels existants :

1° ***D'une part***, l'action pénale permet certes au tribunal, en cas de condamnation de la personne poursuivie, de prescrire des mesures de mise en conformité ou de démolition (art. L. 480-5). Et elle rend également possible l'édiction d'un arrêté interruptif de travaux dans l'attente de la décision de l'autorité judiciaire (art. L. 480-2).

Cependant, il doit être mis fin à ces mesures si aucune poursuite n'est engagée. Par ailleurs, cette action représente une charge importante pour les juridictions et n'apparaît vraiment adéquate que pour les irrégularités les plus graves[6]. Conséquence : les autres demeurent, bien souvent, impunies[7].

2° ***D'autre part***, l'action ouverte au maire devant le juge civil en vue de faire ordonner la démolition ou la mise en conformité d'un ouvrage n'est pas non plus toujours adaptée.

---

[2] Pouvant aller jusqu'à 500 euros par jour de retard et 25 000 euros au maximum
[3] Loi n°2024-322 du 9 avril 2024
[4] C'est-à-dire « *lorsque les installations réalisées « 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* ». Il peut, en outre, être procédé à la démolition complète de ces installations, en l'absence de possibilité technique de régulariser les travaux, mais seulement après autorisation du tribunal judiciaire statuant selon la procédure accélérée au fond.
[5] Rapport 1ère lecture Sénat
[6] Le maire peut certes ordonner l'interruption des travaux sur la base du procès-verbal, si l'autorité judiciaire ne s'est pas encore prononcée (art. L 480-2), mais il ne peut ensuite contraindre l'auteur des faits à respecter son arrêté. Ce n'est qu'une fois que l'autorité judiciaire s'est prononcée qu'il peut prendre toute mesure de coercition nécessaire.
[7] Ibid.



*Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.*

Introduit en 2003[8] et étendu en 2010 par la loi « Grenelle 2 »[9], ce recours, régi par l'article L. 480-14, ne porte que sur les seuls travaux réalisés sans l'autorisation d'urbanisme requise ou en méconnaissance de celle-ci. Et surtout, il ne permet pas toujours de faire cesser rapidement les troubles constatés.

▪ Le nouveau dispositif est donc complémentaire aux actions juridictionnelles existantes. Vous êtes loin d'en avoir encore précisé tous les contours. Mais déjà un constat s'impose : vous veillez à en garantir la pleine portée, en permettant son application pour tout type d'infraction, quelle que soit sa gravité.

Votre décision Commune de Villeneuve-lès-Maguelone de 2022[10] retient ainsi que les mesures de mise en conformité ordonnées à ce titre peuvent inclure des démolitions. Et, concernant cette fois l'objet des infractions, le dispositif trouve également à s'appliquer non seulement à des travaux mais aussi à des changements de destination, comme le juge une décision Ville de Paris de 2023[11].

Vous avez par ailleurs refusé de transmettre deux QPC dirigées contre ces dispositions. En effet, leur mise en œuvre n'est pas assimilable à une privation du droit de propriété et ne méconnaît donc pas la séparation des pouvoirs. Quant aux limitations à ce droit, elles sont justifiées par le motif d'intérêt général s'attachant au respect des règles d'urbanisme[12].
Enfin, les pouvoirs ainsi reconnus à l'administration, qualifiés par votre décision Commune de Villeneuve-lès-Maguelone de mesures de police administrative spéciale, ne présentent pas le caractère d'une sanction[13].

**<u>Une prescription possible et opportune</u>**

Nous en venons à la question posée par le tribunal. Si elle l'a été, c'est, bien sûr, que l'article L. 481-1 ne pose pas expressément un délai de prescription. La question ne semble même pas avoir été envisagée lors de son élaboration. Pour le consacrer, il vous faudrait donc nécessairement, le dégager de façon prétorienne, à partir d'un principe ou d'une disposition donnée.

Avant de se demander si l'effort n'est pas hors de portée, il faut déjà répondre à deux séries d'interrogations :

---

[8] Loi « Bachelot » n° 2003-699 du 30 juillet 2003
[9] Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010
[10] CE, 22 décembre 2022, n° 463331, A
[11] CE, 6/5, 23 mars 2023, Ville de Paris, n° 468360, A
[12] CE, 6 CH, 13 décembre 2023, Société Human immobilier, n° 488749, C
[13] CE, 6 CH, 21 septembre 2023, Ville de Paris, n°470176, C



*Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.*

- Des principes supérieurs à la loi imposent-ils d'accomplir cet effort ou, au contraire, y font-ils obstacle ?
- Un tel effort vaut-il la peine d'être accompli ? Est-il seulement opportun ?

Un cadre constitutionnel et conventionnel peu contraignant

Sur le premier point, ni le droit constitutionnel ni les engagements européens et internationaux de la France ne nous paraissent dicter la réponse.

1°) Ainsi, ***d'une part***, aucun principe ne nous paraît imposer que l'exercice par l'administration de cette prérogative soit enserré dans un délai déterminé. On sait notamment que le Conseil constitutionnel n'a jamais consacré, de façon générale, un principe de sécurité juridique.

Quant à la CEDH, elle ne semble pas déduire le caractère excessif du droit au respect des biens du seul temps écoulé avant que l'administration n'engage une action tendant au respect des règles d'urbanisme. Ainsi, ne méconnaît pas l'article 1er du 1er protocole additionnel à la CESDH une décision du juge pénal ordonnant la démolition d'une maison construite sans permis, dont les propriétaires avaient eu la jouissance paisible pendant 37 ans, sur la base d'une législation conférant un caractère imprescriptible à l'infraction en cause[14].

C'est ainsi uniquement le caractère disproportionné des travaux de mise en conformité prescrits ou du montant de l'astreinte qui pourrait, le cas échéant, s'exposer à la critique. Mais ce serait alors la mise en œuvre de la législation qui serait en cause, pas le texte lui-même.

***2°) D'autre part***, aucun principe constitutionnel ne nous paraît imposer, à l'inverse, que ces mesures puissent être prises à toute époque, sans aucun délai de prescription.

▪ L'idée d'une incompatibilité entre police administrative et prescription se retrouve certes dans une partie de la doctrine[15]. Comme l'exposait déjà François De Paule Lagarde en 1767[16], « *les droits du roi qui sont essentiels à la souveraineté, et qui ne peuvent être en d'autres mains qu'en celles du souverain (…) sont imprescriptibles par quelque laps de temps que le prince ait cessé de les exercer* ».

[14] CEDH, 27 novembre 2007, Hamer c/ Belgique, n° 21861/03
[15] M. Guyomar
[16] « Traité historique des droits du souverain en France », Rozet, t.1 p. 93 – cité par Mathias Guyomar dans ses conclusions sur la décision Alusuisse citée *infra*.



*Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.*

En ce sens, une décision L... de 1992[17] juge que la prescription extinctive de 30 ans, alors consacrée par le code civil, est sans influence sur l'exercice par l'administration de ses pouvoirs de police. Et, surtout, votre décision d'assemblée Société Alusuisse France de 2005[18] retient que les pouvoirs de police spéciale en matière d'installations classées *« peuvent, par leur objet et leur nature mêmes, être exercés par celle-ci à toute époque* ».

Certains auteurs généralisent le propos. Ainsi, commentant cette dernière décision, le Pr Benoît Plessix[19] relève : « *la prérogative de puissance publique ne s'éteint pas par son non-usage ; (...) l'Administration (...) peut agir à tout moment, chaque fois que des motifs de droit ou de fait postulent la mise en œuvre de tels pouvoirs* ». Cette permanence du pouvoir administratif se rattache, selon lui, à l'imprescriptibilité de la souveraineté.

Dans sa thèse qu'il consacre à la prescription extinctive en droit public[20], Charles Froger exprime la même position, mais seulement pour la police administrative – pas pour l'ensemble des activités régaliennes : « *en globalité, tous les pouvoirs de police administrative, générale ou spéciale, semblent être régis par le principe d'imprescriptibilité* ». En effet, « *L'autorité compétente a l'obligation d'appliquer une réglementation de police préexistante pour faire cesser un trouble à l'ordre public et doit mettre en œuvre ces pouvoirs à toute époque, dès lors que le trouble persiste* ».

- Pour autant, l'état de votre jurisprudence ne permet pas d'affirmer une position aussi systématique. Votre approche plus prudente conduit à prendre en compte la diversité des pouvoirs de police, leurs différences d'objet et de finalité.

Et il paraît plus difficile encore d'identifier une exigence constitutionnelle qui s'opposerait à ce que le législateur encadre dans le temps l'exercice de certains pouvoirs de police spéciale. L'objectif de sauvegarde de l'ordre public doit être concilié avec d'autres exigences constitutionnelles, telles que le droit de propriété. Et surtout, il nous paraît uniquement faire obstacle à ce que la loi prive l'administration de tout moyen pour prévenir de tels troubles, quelle que soit leur gravité.

Or, en cas de péril grave ou imminent, elle n'est jamais dépourvue de tels moyens d'action puisqu'elle peut, à tout moment, faire usage de ses pouvoirs de police administrative générale. Dès lors, la circonstance que la prescription de l'exercice de certains pouvoirs de police

[17] CE, 6/2 SSR, 16 octobre 1992, n°100033, C
[18] Ass. 8 juillet 2005, Société Alusuisse-Lonza-France, n° 247976
[19] B. Plessix, *La prescription extinctive en droit administratif*, RFDA 2006. 375
[20] « La prescription extinctive des obligations en droit public interne », Vol. 145, ed. n° 1 - avril 2015 – Dalloz



*Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.*

spéciale ne lui permettrait pas de remédier à certaines illégalités ne nous paraît pas soulever d'obstacle constitutionnel.

Juger l'inverse interrogerait d'ailleurs rétrospectivement sur la conformité de l'état du droit antérieur à la Constitution. Or, celle-ci ne nous paraît pas douteuse. L'administration disposait déjà, avant 2019, d'un arsenal juridique pour lutter contre les infractions au droit de l'urbanisme, en particulier les plus graves d'entre elles. Compléter cet arsenal relevait d'un choix du législateur, pas d'une exigence dictée par un principe supérieur. De même qu'il lui serait parfaitement loisible d'abroger ces dispositions sans méconnaître aucun principe. En bref, si vous nous passez l'expression, ce dispositif est sans doute utile mais on peut vivre sans.

▪ Enfin, il n'existe pas non plus de principe d'interprétation stricte des dispositions relatives à la prescription extinctive. L'objectif poursuivi par de telles règles, à savoir garantir la sécurité juridique de tiers, peut autoriser un certain effort de création prétorienne. Le doyen Carbonnier observait ainsi déjà, en 1952, « *l'intense initiative judiciaire* [déployée par la Cour de cassation] *dans* [cette] *matière toute légale par vocation* »[21]. Vous y avez vous-même consenti dans l'affaire société Alusuisse. Nous y reviendrons dans quelques instants.

Un encadrement temporel opportun

En opportunité, cette fois, plusieurs considérations incitent nettement à borner dans le temps la mise en œuvre par l'autorité administrative de ces nouvelles prérogatives.

***En premier lieu***, les autres actions lui permettant d'imposer la mise en conformité des constructions ne peuvent être exercées que dans des délais déterminés :
- Six années révolues à compter de la date d'achèvement des travaux, dans le cas de l'action pénale, en vertu de l'article 8 du CPP[22], applicable aux délits.
- Dix ans à compter de cette même date, en ce qui concerne l'action civile prévue à l'article L. 480-14.

On pourrait certes concevoir qu'eu égard à son objet, la mise en œuvre de l'action pénale soit définie dans un cadre plus protecteur que celui régissant l'exercice des pouvoirs de police administrative. Mais, comment justifier que le maire puisse faire usage de telles prérogatives sans délai, alors qu'il ne peut saisir le juge civil aux mêmes fins que dans un délai de dix ans ? Il y aurait là une première incohérence évidente.

[21] J. Carbonnier, « *Notes sur la prescription extinctive* », RTD civ. 1952, p. 171-181.
[22] Avant l'entrée en vigueur de la loi n° 2017-242 du 27 février 2017 portant réforme de la prescription en matière pénale, ce délai n'était que de trois ans.



*Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.*

***En deuxième lieu***, l'imprescriptibilité de ce pouvoir de police administrative spéciale se concilierait difficilement avec la « prescription administrative » posée à l'article L. 421-9.

En vertu de ces dispositions, le maire ne peut plus, en principe, fonder un refus de permis de construire ou une décision d'opposition à déclaration préalable sur l'irrégularité au regard du droit de l'urbanisme d'une construction initiale achevée depuis dix ans. Dès lors, n'y aurait-il pas un autre paradoxe à ce qu'il puisse néanmoins, plus de dix ans après l'achèvement d'une construction irrégulière, mettre son propriétaire en demeure de la démolir ?

***En troisième lieu***, une telle absence de prescription serait encore contradictoire avec l'objet premier de ces dispositions, tel qu'il ressort des travaux préparatoires. Il s'agissait, en effet, de permettre de réagir rapidement pour assurer le respect de la règlementation. Comme le souligne notamment l'avis du Conseil d'Etat sur le projet de loi, ce dispositif permettait d'éviter ou de rendre sans objet les poursuites pénales dans le cas des infractions les moins graves.

Or, en l'absence de délai de prescription, l'autorité administrative pourrait, au contraire, utiliser ce pouvoir de mise en demeure lorsqu'elle n'a pas fait preuve de la moindre célérité, éventuellement des dizaines d'années plus tard. Et ce, quelle que soit la gravité de l'infraction.

***En quatrième lieu***, et au-delà de cette triple incohérence, la reconnaissance d'une prescription de ces pouvoirs de police concourrait à une certaine forme de sécurité juridique. Elle rejoindrait ainsi les préoccupations qui ont conduit, ces dernières années, sous l'impulsion de la jurisprudence de la CEDH, au développement d'un contrôle de proportionnalité sur la sanction du non-respect des règles d'urbanisme[23]. Celui-ci imprègne essentiellement la jurisprudence judiciaire,[24], mais on en retrouve également des illustrations dans certaines de vos décisions.

Plusieurs voix se sont ainsi exprimées dans la doctrine pour déplorer le manque de garanties juridiques suffisantes expressément prévues par le législateur en 2019. Ainsi, par exemple, le Pr Soler-Couteaux évoque-t-il, pour ce motif, un « *sentiment de malaise* »[25]. Et le Pr Le Bot déplore qu'elles ne soient pas à la hauteur des enjeux[26].

---

[23] Elise Carpentier, « *Le droit de l'urbanisme aléatoire dans les prétoires (de la limitation des recours au contrôle de proportionnalité)* », RDI 2020 p. 20 ; Albert Caston et Matthieu Poumarède, « L'obligation de démolir l'immeuble », RDI 2020 p. 647

[24] V. pour une illustration a contrario, Cass. crim. 16 janvier 2018, n° 17-81.884, Bull. crim. 15 - La disproportion manifeste entre l'atteinte à la vie privée et familiale et au domicile par rapport aux impératifs d'intérêt général des législations urbanistique et environnementale qui résulterait de la démolition ne saurait être utilement invoquée quand la construction litigieuse est située en zone inondable avec fort aléa.



*Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.*

***Enfin,*** un tel délai de prescription se justifierait d'autant plus si vous étiez d'avis que ce pouvoir de police peut s'exercer à l'encontre d'autres personnes que celles qui ont entrepris les travaux irréguliers, en particulier lorsque le bien a été entre-temps cédé. Mais il s'agit d'une autre question importante, encore en suspens, que la demande d'avis ne vous conduira pas à trancher.

**Les pistes à écarter**

L'application d'un délai de prescription à la procédure définie à l'article L. 481-1 nous paraît donc à la fois, constitutionnellement possible et extrêmement opportune. Cependant, en l'absence de disposition expresse qui l'instituerait, peut-on y trouver un fondement juridique en l'état du droit applicable, et si oui, lequel ?

Option 1 : Prescription décennale dégagée à partir de l'article L. 480-14

- Le tribunal vous suggère de dégager un principe général du droit à partir de la prescription de l'action civile prévue à l'article L. 480-14.

Une telle piste s'inspire de votre décision Société Alusuisse, relative à l'obligation de remise en état incombant aux exploitants d'installations classées. Ainsi que vous l'avez alors jugé, « *les principes dont s'inspire l'article 2262 du code civil [relatif à la prescription des actions réelles et personnelles] font obstacle à ce que le préfet impose à l'exploitant*[27] *la charge financière des mesures à prendre au titre de la remise en état d'un site »,* plus de trente ans à compter de la cessation d'activité, *« sauf dans le cas où les dangers ou inconvénients présentés par le site auraient été dissimulés* ».

Le caractère trentenaire de cette prescription a été réaffirmé depuis, alors pourtant que le délai de droit commun, aujourd'hui posé à l'article 2224 du code, a été ramené à cinq ans[28].

- Toutefois, la solution alors dégagée peut difficilement constituer une piste d'inspiration dans le présent contentieux.

---

[25] P. Soler-Couteaux, « *Le maire peut exiger la destruction de l'immeuble non conforme* », RDI 2023, p. 194

[26] Olivier Le Bot, « Construction irrégulière : le maire peut ordonner la démolition sous astreinte dans la procédure de mise en demeure », JCP A, 6 mars 2023, 2084 : « *il apparaît quelque peu gênant qu'un pouvoir de démolition aussi fort, applicable quelles que soient la nature de la construction envisagée et la gravité du manquement, soit assorti de garanties qui, sans être faibles, ne paraissent pas à la hauteur des enjeux* ».

[27] Ainsi qu'à son ayant-droit ou à la personne qui s'est substituée à lui.

[28] CE, 12 avril 2013, SCI Chalet des Aulnes, n° 363282, B



*Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.*

***D'une part***, la prescription posée par l'article L. 480-14 est étroitement circonscrite, là où l'article 2262 du code civil, de portée générale, posait un délai de droit commun. Délai que l'on aurait d'ailleurs pu envisager d'appliquer directement à l'action aux fins de remise en état des installations classées, ainsi que l'évoquait Mathias Guyomar dans ses conclusions[29].

En outre, la référence aux principes dont s'inspirent des dispositions législatives est généralement mobilisée pour étendre des règles de droit civil à l'action de l'administration tout en ménageant une nécessaire souplesse dans leur application. Il s'agit, selon les mots du président Stirn, de « *l'une des manières de retenir les règles du code civil sans les appliquer directement »*[30]. De même pour certaines règles de droit du travail[31].

Rien de tel en l'espèce, l'action prévue à l'article L. 480-14 étant déjà ouverte à l'administration devant le juge civil.

***D'autre part***, ce serait contredire frontalement votre décision société Alusuisse, qui consacre, on l'a vu, la faculté d'exercice des pouvoirs de police des installations classées à toute époque. Si elle fait un sort à part à l'obligation de remise en état, c'est que celle-ci est d'une autre nature. Ayant pour finalité la réparation d'un dommage environnemental, elle s'assimile à une déclinaison du principe pollueur-payeur. L'exercice des pouvoirs de police ne constitue qu'un moyen d'en obtenir l'exécution[32].

- Vous pourriez en rester là dans votre réponse au tribunal, celui-ci ne vous ayant pas interrogé sur les autres délais de prescription susceptibles d'être mobilisés. Ce serait cependant rester au milieu du gué, en n'éclairant pas complètement les juges du fond et les praticiens sur cette question d'importance. Une réponse plus complète nous paraît donc s'imposer.

<u>Option 2 : Prescription trentenaire inspirée de la décision Société Alusuisse</u>

Nous passerons vite sur une deuxième option qui consisterait à étendre la prescription trentenaire dégagée dans votre décision société Alusuisse à la présente action. On ne saurait

[29] Avant finalement d'y renoncer au motif qu'il était difficile de regarder l'Etat comme titulaire d'une créance au sens de ces dispositions. Notons que cette référence au principe général dégagé à partir de l'article du code s'est révélée très opportune quand le délai de prescription de droit commun a été ramené à une durée de cinq ans, peu adaptée à la remise en état des installations classées.
[30] « *Du code civil écarté au code civil appliqué* », in « *Le Conseil d'Etat et le code civil* » - colloque du 26 novembre 2004
[31] V. par ex. Ass., 8 juin 1973, Dame X..., p. 406
[32] M. Guyomar, conclusions précitées



*Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.*

assimiler, même par le détour des principes généraux, la mise en œuvre par l'autorité administrative de pouvoirs de police spéciale à une action personnelle ou mobilière.

Option 3 : Prescription déduite de l'article L. 421-9

Une troisième option consisterait à étendre de façon prétorienne la « prescription administrative » posée à l'article L. 421-9.

Le maire ne pouvant plus, en principe, s'opposer à des travaux en raison de l'irrégularité au regard du droit de l'urbanisme d'une construction initiale achevée depuis dix ans, il pourrait en être déduit qu'il ne peut pas davantage, à l'expiration de ce même délai, user de son pouvoir de police administrative spéciale pour exiger la mise en conformité de cette construction.

L'effort pour en arriver à cette lecture ne serait peut-être pas insurmontable, mais il se heurte à un écueil majeur, à savoir le champ d'application plus circonscrit de ces dispositions et surtout le grand nombre des exceptions à la règle qu'elles posent. A savoir, en particulier, les risques pour les personnes, la réalisation d'une construction sans le permis requis, ou encore dans un site classé.

Un « principe général » qui en serait tiré ne pourrait ainsi revêtir qu'une portée limitée. Il ne s'agirait ainsi que d'une solution par défaut et déduite uniquement de raisons de cohérence interne à la législation.

**Solution proposée : délai de prescription sexennal déduit de l'article L. 481-1**

Fondement d'un délai sexennal

▪ Reste une quatrième option, qui a, au final, notre préférence. Elle consiste à prendre comme référence le délai de six ans, applicable à la prescription de l'action pénale.

Cette solution peut surprendre, du moins de prime abord :
- L'article 8 du CPP n'est évidemment pas par lui-même applicable à l'exercice des pouvoirs de police administrative, comme le tribunal l'a relevé dans son jugement ;
- L'article L. 481-1 ne comporte aucun renvoi exprès à ces dispositions ou même, plus généralement, à la prescription des infractions pénales.

▪ Cependant, l'application de ce délai sexennal nous paraît se déduire de l'objet du dispositif institué par le législateur en 2019, et plus particulièrement de la nécessité pour



*Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.*

l'administration de constater d'abord une infraction pénale avant d'exercer ces pouvoirs de police spéciale.

Le texte lui impose ainsi de dresser, au préalable, un procès-verbal d'infraction. Une telle infraction doit donc non seulement pouvoir être caractérisée (on sait qu'elle peut l'être en cas de toute méconnaissance d'une règle urbanistique) mais aussi pouvoir effectivement être poursuivie. A quoi bon constater une infraction pénale si l'on sait celle-ci déjà prescrite ?

La mention selon laquelle ces pouvoirs s'exercent « *indépendamment des poursuites pénales qui peuvent être exercées pour réprimer l'infraction constatée* » corrobore l'idée que le constat d'une telle infraction constitue bien un préalable. Et cette mention pourrait, en outre, suggérer que ces poursuites doivent « pouvoir » être engagées.

En bref, action pénale et pouvoirs de police spéciale sont, ici, complémentaires, tout en reposant sur un socle commun, à savoir le constat d'une infraction pénale aux règles de l'urbanisme.

▪ La lecture des travaux préparatoires nous conforte dans le sens d'une telle interprétation. Il ne semble pas avoir été envisagé que la nouvelle procédure puisse être mise en œuvre pour des faits insusceptibles d'être pénalement réprimés. Uniquement, comme l'a relevé le Conseil d'Etat dans son avis, afin d'éviter ou de rendre sans objet les poursuites pénales susceptibles d'être engagées. Et l'objectif principal était bien, nous l'avons dit, de remédier rapidement aux infractions constatées.

▪ Cette position répondrait, en outre, aux critiques exprimées par la doctrine quant au manque de garanties du dispositif. Elle avait d'ailleurs été soutenue par une autrice, Christine Wiels, dans un article au BJDU[33].

▪ Elle rétablirait enfin une forme de cohérence entre les différents délais de prescription.

- Six ans à compter de l'achèvement des travaux pour l'action pénale et, donc, la police administrative spéciale ;
- Dix ans pour l'action définie à l'article L. 480-14, qui implique une décision du juge civil et vise généralement à obtenir la démolition d'une construction, à la suite de graves manquements au droit de l'urbanisme ;
- Dix ans, en principe, pour la « prescription administrative » de l'article L. 421-9, sauf hypothèses nombreuses dans lesquelles l'autorité administrative demeure tenue d'imposer la régularisation de l'ensemble de la construction.

[33] BJDU, 2/2020, p. 155



*Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.*

Portée du régime de prescription proposé

La portée de ce régime de prescription appellerait trois précisions.

▪ La première porte sur le caractère circonscrit de la solution proposée. Il ne s'agirait pas de juger, de façon générale, qu'un procès-verbal de constat d'infraction ne pourrait, en aucune circonstance, être dressé en l'absence de toute perspective d'engagement d'une procédure pénale[34]. Cette question pourrait très bien être réservée. La solution proposée ne vaudrait ainsi que pour l'application de l'article L. 481-1, le renvoi à une infraction constatée nous paraissant impliquer que celle-ci a bien été commise et n'est pas prescrite.

▪ La deuxième précision est relative à la transposition en droit public d'une règle de prescription figurant dans le code de procédure pénale.

Les précédents sont rares mais l'hypothèse ne serait pas totalement inédite. Ainsi, le délai de prescription d'un an applicable aux contraventions de grande voirie, trouve son origine, en vertu d'une jurisprudence très ancienne, dans les dispositions du code de procédure pénale relatives aux contraventions[35]. Pour citer le président Braibant, vous vous inspirez alors « *de la jurisprudence séculaire de la Cour de cassation, tout en l'adaptant aux particularités de la procédure administrative »*[36].

---

[34] On trouve des indications dans le sens de l'absence d'obligation pour le maire de dresser un procès-verbal d'infraction lorsque l'action publique est éteinte par la prescription :

- Dans un vieil avis de la section des travaux publics – V. EDCE 1978-1979, p. 181 : « *Lorsque plus de trois années se sont écoulées depuis l'achèvement des travaux entrepris en infraction aux dispositions de la législation de l'urbanisme sans qu'aucun acte interruptif de la prescription ait été accompli, l'action publique se trouve éteinte par cette prescription et, par voie de conséquence, l'autorité administrative n'est pas en pareil cas dans l'obligation de poursuivre. S'il y a doute sur la réalité de l'infraction ou sur l'extinction de l'action publique, il y a lieu pour cette dernière de dresser procès-verbal et de transmettre le procès-verbal au parquet, car l'autorité administrative commettrait une faute s'il s'avérait qu'il y a une infraction punissable.* »
- Dans la doctrine administrative - Réponse du ministre de l'équipement, du logement, des transports et de la mer à la question parlementaire n° 1363, JOAN du 15 mai 1989, p. 2258 : « *La plupart des infractions à la législation de l'urbanisme constituent, au regard de la loi pénale, des délits pour lesquels la prescription de l'action publique est de trois ans révolus à compter du jour où ils ont été commis. Les maires sont dispensés de dresser procès-verbal pour les infractions couvertes par ce délai de prescription.* »
- Dans un arrêt de la CAA Bordeaux (30 octobre 2012, Commune de la Possession, n° 10BX02980, C+, AJDA 2013 p. 305).

[35] CE 12 févr. 1904, ministre des Travaux publics, Rec., p. 326 ; CE, ass., 30 janv. 1942, D..., Rec., p. 33 ; CE 27 nov. 1957, M..., Rec., p. 647 ; CE, sect., 2 mai 1959, ministre des Travaux publics c/ Leroy, p. 284 ; AJDA 1960. II. 189 ; CE, sect., 29 juin 1979, ministre des Transports c/ Société Missenard-Quint, Rec., p. 301 ; CE 4 nov. 1987, Secrétaire d'État auprès du ministre des Transports chargé de la mer c/ Paz, Rec., p. 345

[36] Conclusions sur CE 5 mai 1958, Z...



*Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.*

Dans le cas de l'article L. 481-1, la computation du délai sexennal devrait, bien sûr, prendre en compte la jurisprudence pénale, notamment en ce qui concerne les actes interruptifs de prescription.

▪ La troisième précision porte sur la nécessaire articulation du dispositif avec les pouvoirs de police administrative générale. L'application d'un délai de prescription ne saurait, comme nous l'avons dit, compromettre la nécessaire réactivité des autorités de police face à des risques graves et imminents pour la sécurité des personnes.

Ainsi, lorsque la prise de telles mesures s'impose sans possibilité de saisir au préalable le juge pénal ou le juge civil, par exemple face à un risque d'inondation ou d'effondrement d'un mur, il resterait loisible au maire d'user de son pouvoir de police générale, sur le fondement de l'article L. 2212-4 du CGCT, en cas de péril grave et imminent.

Cette logique est déjà celle que vous retenez lorsqu'il s'agit de concilier ces pouvoirs de police générale avec les pouvoirs de police spéciale des immeubles menaçant ruine. Si c'est, en principe, cette police spéciale qui doit être mise en œuvre lorsque le danger provoqué par un immeuble provient à titre prépondérant de causes qui lui sont propres, vous reconnaissez au maire, en présence d'une situation d'extrême urgence créant un péril particulièrement grave et imminent, la possibilité de faire légalement usage de ses pouvoirs de police générale, et notamment prescrire l'exécution des mesures de sécurité qui sont nécessaires et appropriée, y compris des mesures de démolition, et ce quelle que soit la cause du danger[37].

**Articulation avec la prescription définie à l'article L. 421-9**

▪ Nous en venons à la seconde question du tribunal, relative à l'articulation avec la « prescription administrative » prévue à l'article L. 421-9. Vous pourriez ne pas y répondre puisqu'elle ne vous est posée qu'en cas de reconnaissance d'un délai de prescription décennal déduit de l'article L. 480-14. Cependant, il nous semble, là encore, opportun que vous en disiez quelques mots, si vous nous suivez pour considérer que c'est une prescription de six ans qui trouve à s'appliquer.

Est en cause la situation dans laquelle l'infraction constatée résulte de travaux réalisés sur une construction existante édifiée irrégulièrement.

[37] CE 10 octobre 2005, Commune de Badinières, n° 259205, A ; CE 6 novembre 2013, M. G..., n° 349245, A



*Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.*

Aucune difficulté bien sûr si cette construction existante a été achevée moins de six ans auparavant – le maire peut faire usage de ses pouvoirs de police administrative spéciale pour tous les éléments de la construction, dans les conditions précédemment définies.

Lorsqu'au contraire, la construction existante a été achevée il y a plus de six ans – seuls les travaux modificatifs étant plus récents -, la mise en demeure ne doit logiquement porter que sur les seuls travaux modificatifs. Il peut alors être demandé à l'intéressé soit de remettre en état de la construction dans son état antérieur à la réalisation de ces travaux récents soit de procéder à leur régularisation administrative.

▪ La prescription des pouvoirs de police spéciale à l'égard de la construction existante ne s'opposerait pas, par elle-même, à ce que la régularisation demandée au titre des travaux modificatifs s'étende à l'ensemble des éléments de la construction.

Et ce sous réserve de respecter deux conditions, posées dans vos décisions Ely de 2011[38] et La Marque de 2015[39] :

- D'une part, la prise en compte de la prescription administrative posée à l'article L. 421-9. Hors exception prévue par ce texte, la construction existante ne doit pas être achevée depuis plus de dix ans ;
- D'autre part, lorsque la construction dans son entier ne peut être autorisée au regard des règles d'urbanisme en vigueur à la date de sa décision, l'autorité administrative conserve la faculté d'autoriser, parmi les travaux demandés, ceux qui sont nécessaires à sa préservation et au respect des normes, après avoir apprécié les différents intérêts publics et privés en présence. Mais à condition toutefois qu'il s'agisse d'une construction ancienne, à l'égard de laquelle aucune action pénale ou civile n'est plus possible.

Sous ces deux réserves, la demande de régularisation pourrait ainsi s'étendre à la construction initiale, même en cas de prescription de l'action prévue à l'article L. 481-1. En cas de non-respect, il pourrait être ordonné à l'intéressé de remettre en état cette construction dans son état initial aux travaux modificatifs. Mais pas de démolir ou de modifier des parties de la construction achevées depuis plus de six ans.

**Tel est le sens de nos conclusions sur cette demande d'avis.**

[38] CE, 9/10 SSR, 3 mai 2011, n° 320545, B - Rec. T. pp. 1196-1197
[39] CE 16 mars 2015, n° 369553, A



*Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.*