



CAA de TOULOUSE, 4ème chambre, 22/01/2026, 23TL02992

CAA de TOULOUSE - 4ème chambre

Lecture du jeudi 22 janvier 2026

N° 23TL02992

Non publié au bulletin

Président

M. Chabert

Rapporteur public

M. Diard

Rapporteur

Mme Virginie Restino

Avocat(s)

TERRITOIRES AVOCATS

Texte intégral

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Vu la procédure suivante :

Procédure contentieuse antérieure :

M. B... A... a demandé au tribunal administratif de Montpellier d'annuler l'arrêté du 19 juillet 2022 par lequel le maire de Fabrègues a prononcé à son encontre, en application de l'article L. 481-1 du code de l'urbanisme, une astreinte de 100 euros par jour de retard jusqu'à ce qu'il satisfasse à l'exécution des opérations nécessaires à la remise en état des parcelles cadastrées section BR nos 42 et 43.

Par un jugement n° 2204488 du 19 octobre 2023, le tribunal administratif de Montpellier a rejeté cette demande.

Procédure devant la cour :

Par une requête et des mémoires, enregistrés les 20 décembre 2023, 14 mai 2025 et 4 septembre 2025, M. A..., représenté par Me Boillot, demande à la cour :

1°) d'annuler ce jugement ;

2°) d'annuler l'arrêté du maire de Fabrègues du 19 juillet 2022 ;

3°) de mettre à la charge de la commune de Fabrègues une somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il soutient que :

- il a été relaxé par un jugement de la chambre correctionnelle du tribunal judiciaire de Montpellier du 15 février 2024 pour les infractions d'édification du hangar - abri à véhicules et du bâtiment servant d'abri à animaux ;

- l'astreinte est dépourvue de base légale dès lors que le maire ne pouvait pas le mettre en demeure de démolir les constructions édifiées sur les parcelles cadastrées section BR nos 42 et 43 alors que l'action publique était prescrite

;

- l'astreinte est dépourvue de base légale dès lors que le maire ne pouvait pas le mettre en demeure de démolir des constructions qui étaient régularisables.

Par deux mémoires en défense, enregistrés le 3 mai 2024 et le 3 septembre 2025, la commune de Fabrègues, représentée par la SELARL Territoire Avocats, conclut au rejet de la requête et à ce qu'une somme de 2 500 euros soit mise à la charge de M. A... au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que les moyens de la requête ne sont pas fondés.

Par un mémoire distinct, enregistré le 12 juin 2025, M. A..., représenté par Me Boillot, a demandé à la cour, en application de l'article 23-1 de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958, à l'appui de sa requête d'appel, de transmettre au Conseil d'Etat la question prioritaire de constitutionnalité relative à la conformité aux droits et libertés garantis par la Constitution des dispositions de l'article L. 481-1 du code de l'urbanisme.

Par le mémoire susvisé du 3 septembre 2025, la commune de Fabrègues a conclu à ce que la cour ne transmette pas au Conseil d'Etat la question prioritaire de constitutionnalité soulevée par M. A....

Par une ordonnance n° 23TL002992 du 23 septembre 2025, le président de la 4ème chambre de la cour administrative d'appel de Toulouse a refusé de transmettre au Conseil d'Etat la question prioritaire de constitutionnalité soulevée par M. A....

Par une ordonnance du 24 juin 2025, la clôture de l'instruction a été fixée au 5 septembre 2025.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code de procédure pénale ;
- le code de l'urbanisme ;
- la loi n° 2017-242 du 27 février 2017 ;
- le code de justice administrative.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de Mme Restino, première conseillère,
- les conclusions de M. Diard, rapporteur public,
- et les observations de Me Boillot, représentant M. A....

Une note en délibéré présentée par M. A..., représenté par Me Boillot, a été enregistrée le 13 janvier 2026.

Considérant ce qui suit :

1. M. A... est propriétaire d'un terrain constitué par les parcelles cadastrées section BR nos 42 et 43, situées aire de l'Hermite, sur le territoire de la commune de Fabrègues (Hérault), classées en zone naturelle " Nr " par le plan local d'urbanisme de cette commune. Par une lettre du 10 mars 2022, le maire de Fabrègues l'a mis en demeure, d'une part, de procéder à la démolition des installations édifiées sans autorisation d'urbanisme sur ces parcelles, à savoir un abri à véhicules, un abri supportant des panneaux solaires, une piscine ainsi que plusieurs bâtiments et abris pour animaux et, d'autre part, de libérer l'ensemble des parcelles voisines, dont certaines appartenant à la commune, sur lesquelles ces installations empiètent, dans un délai de quinze jours, faute de quoi une astreinte de 100 euros par jour lui serait appliquée. Par une lettre du 16 juin 2022, le maire de Fabrègues a adressé à M. A... une seconde mise en demeure de remise en état initial du terrain dans un délai de quinze jours, en l'informant que passé ce délai une astreinte de 100 euros par jour de retard lui serait appliquée. Par un arrêté du 19 juillet 2022, le maire de Fabrègues a prononcé à l'encontre de M. A... une astreinte de 100 euros par jour de retard, sur le fondement de l'article L. 481-1 du code de l'urbanisme, dans le cadre de la procédure de mise en demeure engagée en raison des infractions d'urbanisme sur les parcelles cadastrées section BR nos 42 et 43, jusqu'à ce qu'il justifie de l'exécution des opérations nécessaires à leur remise en état. Par la présente requête, M. A... relève appel du jugement du 19 octobre 2023 par lequel le tribunal administratif de Montpellier a rejeté sa demande tendant à

l'annulation de l'arrêté du maire de Fabrègues du 19 juillet 2022.

Sur le bien-fondé du jugement :

2. Aux termes du premier alinéa de l'article L. 480-1 du code de l'urbanisme : " Les infractions aux dispositions des titres Ier, II, III, IV et VI du présent livre sont constatées par tous officiers ou agents de police judiciaire ainsi que par tous les fonctionnaires et agents de l'État et des collectivités publiques commissionnés à cet effet par le maire ou le ministre chargé de l'urbanisme suivant l'autorité dont ils relèvent et assermentés. Les procès-verbaux dressés par ces agents font foi jusqu'à preuve du contraire ". Aux termes de l'article L. 481-1 du même code, dans sa rédaction applicable au litige : " I. - Lorsque des travaux mentionnés aux articles L. 421-1 à L. 421-5 ont été entrepris ou exécutés en méconnaissance des obligations imposées par les titres Ier à VII du présent livre et les règlements pris pour leur application ainsi que des obligations mentionnées à l'article L. 610-1 ou en méconnaissance des prescriptions imposées par un permis de construire, de démolir ou d'aménager ou par la décision prise sur une déclaration préalable et qu'un procès-verbal a été dressé en application de l'article L. 480-1, indépendamment des poursuites pénales qui peuvent être exercées pour réprimer l'infraction constatée, l'autorité compétente mentionnée aux articles L. 422-1 à L. 422-3-1 peut, après avoir invité l'intéressé à présenter ses observations, le mettre en demeure, dans un délai qu'elle détermine, soit de procéder aux opérations nécessaires à la mise en conformité de la construction, de l'aménagement, de l'installation ou des travaux en cause aux dispositions dont la méconnaissance a été constatée, soit de déposer, selon le cas, une demande d'autorisation ou une déclaration préalable visant à leur régularisation. / II. - Le délai imparti par la mise en demeure est fonction de la nature de l'infraction constatée et des moyens d'y remédier. Il peut être prolongé par l'autorité compétente, pour une durée qui ne peut excéder un an, pour tenir compte des difficultés que rencontre l'intéressé pour s'exécuter. / III. - L'autorité compétente peut assortir la mise en demeure d'une astreinte d'un montant maximal de 500 euros par jour de retard. / 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. / Son montant est modulé en tenant compte de l'ampleur des mesures et travaux prescrits et des conséquences de la non-exécution. / Le montant total des sommes résultant de l'astreinte ne peut excéder 25 000 euros ".

3. Aux termes de l'article 8 du code de procédure pénale, dans sa rédaction applicable jusqu'au 28 février 2017 : " En matière de délit, la prescription de l'action publique est de trois années révolues (...) ". Dans sa rédaction résultant de la loi du 27 février 2017 portant réforme de la prescription en matière pénale, publiée au Journal officiel de la République française le 28 février 2017 et applicable à compter du 1er mars 2017, cet article dispose que : " L'action publique des délits se prescrit par six années révolues à compter du jour où l'infraction a été commise ".

4. Il résulte des dispositions des articles L. 480-1 et L. 481-1 du code de l'urbanisme citées au point 2 que, dans le but de renforcer le respect des règles d'utilisation des sols et des autorisations d'urbanisme, le législateur a entendu, que, lorsqu'a été dressé un procès-verbal constatant que des travaux soumis à permis de construire, permis d'aménager, permis de démolir ou déclaration préalable 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, dans le cadre de ses pouvoirs de police spéciale et indépendamment des poursuites pénales qui peuvent être exercées pour réprimer l'infraction constatée, mettre en demeure l'intéressé, après avoir recueilli ses observations, selon la nature de l'irrégularité constatée et les moyens permettant d'y remédier, soit de solliciter l'autorisation ou la déclaration nécessaire, soit de mettre la construction, l'aménagement, l'installation ou 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. Cette mise en demeure peut être assortie d'une astreinte, prononcée dès l'origine ou à tout moment après l'expiration du délai imparti par la mise en demeure, s'il n'y a pas été satisfait, en ce cas après que l'intéressé a de nouveau été invité à présenter ses observations.

5. 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 œuvre 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, selon la version applicable de l'article 8 du code de procédure pénale, de trois ou 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.

6. 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.

7. Il ressort des pièces du dossier que l'astreinte fixée par l'arrêté en litige a été prononcée faute pour l'appelant d'avoir satisfait aux deux mises en demeure des 10 mars et 16 juin 2022, qui en constituent la base légale, en tant que ces mises en demeure visent les constructions irrégulièrement édifiées sur les parcelles cadastrées section BR nos 42 et 43, à savoir un abri à véhicules, un abri supportant des panneaux solaires, une piscine ainsi que plusieurs bâtiments et abris pour animaux. Faute pour ces mises en demeure de mentionner les voies et délais de recours, le délai de recours ouvert à leur encontre n'était pas expiré lorsque M. A... a soulevé, devant le tribunal administratif de Montpellier, le moyen tiré de l'exception d'illégalité des deux mises en demeure de procéder à la démolition des installations édifiées sans autorisation d'urbanisme sur les deux parcelles susmentionnées.

En ce qui concerne l'autorité de chose jugée du jugement de la chambre correctionnelle du tribunal judiciaire de Montpellier du 15 février 2024 :

8. L'autorité de la chose jugée s'attachant aux décisions des juges répressifs devenues définitives qui s'impose aux juridictions administratives s'attache à la constatation matérielle des faits mentionnés dans le jugement et qui sont le support nécessaire du dispositif. La même autorité ne saurait, en revanche, s'attacher aux motifs d'un jugement de relaxe tirés de ce que les faits reprochés ne sont pas établis ou de ce qu'un doute subsiste sur leur réalité. Il en va de même lorsque le jugement de relaxe ne comporte aucun motif.

9. Il ressort des pièces du dossier que, par un jugement du 15 février 2024, la chambre correctionnelle du tribunal judiciaire de Montpellier a relaxé l'appelant, d'une part, pour les faits qualifiés d'infraction aux dispositions du plan local d'urbanisme, faits commis du 1er mars 2018 au 27 août 2020 à Fabrègues s'agissant du hangar en tôle et en bois et du bâtiment en dur, d'autre part, pour les faits qualifiés d'exécution de travaux non autorisés par un permis de construire, faits commis du 1er mars 2018 au 27 août 2020 à Fabrègues et, enfin, pour les faits qualifiés d'exécution irrégulière de travaux soumis à déclaration préalable, faits commis du 1er mars 2018 au 27 août 2020 à Fabrègues. Toutefois, pour justifier la relaxe, ce jugement se borne à indiquer " qu'il ressort des éléments du dossier et des débats qu'il convient de relaxer A... B... ". Par suite, en l'absence d'indication des motifs de relaxe, l'autorité de chose jugée qui s'attache à ce jugement ne s'impose pas au juge administratif dans le présent litige.

En ce qui concerne la prescription de l'action publique :

10. D'une part, il ressort des pièces du dossier, notamment d'une photographie n° " IMG 2419.jpeg " prise le 8 septembre 2013 à 18 h 38, ainsi qu'en atteste un rapport établi par un expert inscrit près la cour d'appel de Montpellier sur la base des métadonnées de cette photographie, que l'édification du bâtiment construit " en dur " d'une superficie d'environ 67 mètres carrés utilisé comme abri pour les animaux était achevée à la date du 8 septembre 2013. La commune intimée ne le conteste pas utilement en se bornant à alléguer qu'il n'est pas certain que le bâtiment photographié serait le même que celui visé par les mises en demeure. Par suite, lorsque le maire de Fabrègues a mis l'appelant en demeure de démolir ce bâtiment en mars et juin 2022, la prescription de trois ans de l'action pénale applicable à cette construction était acquise.

11. D'autre part, il ressort des pièces du dossier, notamment d'une photographie n° " IMG 2414.jpeg " prise le 15 avril 2013 à 17 h 51, ainsi qu'en atteste le même rapport, que l'édification du hangar - abri à véhicules en bois et tôles d'une superficie d'environ 211 mètres carrés était achevée à la date du 15 avril 2013. Toutefois, il ressort également des pièces du dossier que ce hangar s'est partiellement effondré dans sa partie centrale à la suite de chutes de neige en 2018 et a ensuite été reconstruit, toujours sans autorisation. Par suite, lorsque le maire de Fabrègues a mis l'appelant en demeure de démolir ce hangar en mars et juin 2022, la prescription de trois ans de l'action pénale était acquise pour les parties qui ne s'étaient pas effondrées. En revanche, la prescription de six ans de l'action publique n'était pas acquise pour la partie de ce hangar effondrée en 2018 puis reconstruite sans autorisation d'urbanisme.

12. Il résulte de ce qui précède que M. A... est fondé à soutenir que les mises en demeure des 10 mars et 16 juin 2022 ont été prises en méconnaissance des dispositions de l'article L. 481-1 du code de l'urbanisme en tant qu'elles portent, d'une part, sur l'abri à animaux d'une superficie de 67 mètres carrés mentionné au point 10 et, d'autre part, sur les parties du hangar - abri à voitures mentionné au point 11 qui ne se sont pas effondrées en 2018.

En ce qui concerne la régularisation des constructions pour lesquelles l'action publique n'était pas prescrite :

13. M. A... soutient que les constructions érigées sans autorisation d'urbanisme pour lesquelles l'action publique

n'était pas prescrite auraient dû donner lieu à une mise en demeure en vue de leur régularisation.

14. Le règlement du plan local d'urbanisme de la commune de Fabrègues approuvé le 18 novembre 2019 définit le secteur Nr, dans lequel se situent les parcelles litigieuses, comme correspondant à des réservoirs de biodiversité terrestres dont la patrimonialité et les enjeux de préservation induisent des limitations des droits à construire. L'article 1-1 des dispositions de ce règlement applicables en zone N prévoit que : " Sont interdites toutes les occupations et utilisations du sol autres que celles mentionnées à l'article 2 ci-dessous ". Son article 2-4, comportant des dispositions particulières au secteur Nr, dispose que : " Sont admises sous les conditions suivantes : / a) Les constructions et installations nécessaires à l'exploitation agricole ou forestière (y compris les logements accessoires dans les conditions fixées ci-dessous (...)) / Sont admis les logements accessoires à l'exploitation dès lors qu'une présence permanente et rapprochée de l'exploitation est nécessaire, à raison d'un logement par exploitation et sous réserve des conditions cumulatives suivantes : / - que le logement soit édifié simultanément ou postérieurement aux bâtiments de l'exploitation à laquelle il se rapporte, / - que la surface de plancher du logement n'excède pas 120 m², y compris les annexes, / - que le logement soit implanté en tous points dans un rayon de 20 mètres autour des bâtiments de l'exploitation à laquelle il se rapporte. (...) / L'ensemble des constructions et installations visées aux a) et b) ci-dessus ne pourra excéder : / - pour une exploitation nouvelle : 200 m² d'emprise au sol totale, / - pour une exploitation existante : 200 m² d'emprise au sol supplémentaire par rapport à l'emprise au sol existante à la date de référence ; (...)". Selon les dispositions du d) de cet article 2-4, la date de référence est la date d'approbation du plan local d'urbanisme.

S'agissant de la piscine enterrée :

15. Aucune disposition du règlement du plan local d'urbanisme de Fabrègues applicable en zone Nr n'autorise la construction de piscines. Par suite, la construction de la piscine enterrée sur la parcelle cadastrée section BR n° 43 ne pouvait pas être régularisée.

S'agissant des autres constructions et installations :

16. Il ressort des pièces du dossier que l'entreprise de M. A... a été constituée le 1er septembre 2020, postérieurement à l'approbation du plan local d'urbanisme de Fabrègues. Ainsi, son exploitation est nouvelle au sens des dispositions susmentionnées de l'article 2-4 du règlement de ce plan, applicable en secteur Nr. Il en résulte que l'ensemble des constructions et installations nécessaires à une exploitation agricole, en ce compris le logement accessoire lorsqu'une présence permanente et rapprochée est nécessaire, ne peut excéder 200 mètres carrés d'emprise au sol totale.

17. Il est constant que, outre différents bâtiments, constructions et installations à vocation agricole, les parcelles cadastrées section BR nos 42 et 43 supportent un bâtiment à usage d'habitation d'une superficie de 89 mètres carrés environ, qui n'est pas visé par les mises en demeure du maire de Fabrègue et dont M. A..., qui y a établi sa résidence principale, fait valoir sans être contredit qu'il a été construit au cours des années 1970. Il en résulte qu'en additionnant la surface de ce bâtiment à usage d'habitation, celle du bâtiment - abri à animaux mentionné au point 10 et les parties du hangar - abri à voitures mentionnées au point 11 pour lesquels l'action publique était prescrite, la superficie maximale de 200 mètres carrés d'emprise au sol prévue pour les exploitations nouvelles est atteinte. Par suite, à supposer même que M. A... exerce effectivement une activité agricole d'une consistance suffisante et que les constructions édifiées irrégulièrement sur les parcelles cadastrées section BR nos 42 et 43 soient nécessaires à l'exploitation, les dispositions précitées de l'article 2-4 du règlement du plan local d'urbanisme de Fabrègues applicables en zone N font obstacle à leur régularisation.

18. Il résulte de tout ce qui précède que M. A... est seulement fondé à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Montpellier a rejeté sa demande d'annulation de l'arrêté du 19 juillet 2022 par lequel le maire de Fabrègues a mis à sa charge une astreinte de 100 euros par jour de retard, en tant que cette astreinte court jusqu'à ce qu'il justifie de la démolition de l'abri à animaux d'une superficie de 67 mètres carrés mentionné au point 10 et des parties du hangar - abri à voitures, mentionnées au point 11 pour lesquels l'action publique est prescrite.

Sur les frais liés au litige :

19. Dans les circonstances de l'espèce, il n'y a pas lieu de mettre à la charge de la commune de Fabrègues une somme à verser à M. A... au titre des frais exposés et non compris dans les dépens, sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative. Il n'y a pas davantage lieu de mettre à la charge de de M. A... une somme à verser à la commune de Fabrègues sur ce même fondement.

D E C I D E :

Article 1er : L'arrêté du 19 juillet 2022 par lequel le maire de Fabrègues a prononcé à l'encontre de M. A... une astreinte de 100 euros par jour de retard jusqu'à ce qu'il satisfasse à l'exécution des opérations nécessaires à la remise en état des parcelles cadastrées section BR nos 42 et 43 est annulé en tant que l'astreinte court jusqu'à ce qu'il justifie de la démolition, d'une part, des parties du hangar-abri à véhicules d'une superficie de 211 mètres carrés qui ne se sont pas effondrées en 2018 et, d'autre part, du bâtiment d'une superficie d'environ 67 mètres

carrés utilisé comme abri pour les animaux.

Article 2 : Le jugement n° 2204488 du 19 octobre 2023 du tribunal administratif de Montpellier est réformé en ce qu'il a de contraire au présent arrêt.

Article 3 : Le surplus des conclusions de M. A... est rejeté.

Article 4 : Les conclusions de la commune de Fabrègues tendant à l'application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 5 : Le présent arrêt sera notifié à M. B... A... et à la commune de Fabrègues.

Délibéré après l'audience du 8 janvier 2026, à laquelle siégeaient :

M. Chabert, président de chambre,

M. Teulière, président-assesseur,

Mme Restino, première conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 22 janvier 2026.

La rapporteure,

V. Restino Le président,

D. Chabert

La greffière,

R. Brun

La République mande et ordonne à la préfète de l'Hérault en ce qui la concerne, ou à tous commissaires de justice à ce requis, en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.

2

N° 23TL02992