Ajamont
ISSN : 3098-1425
Éditeur : Cour administrative d'appel de Toulouse

2026/2

Atteinte portée par une mise en demeure tendant à réprimer les infractions aux règles d'urbanisme : droit au respect de la vie privée et familiale (article 8 de la Convention Européenne des Droits de l'Homme)

https://publications-prairial.fr/ajamont/index.php?id=465

Référence électronique
« Atteinte portée par une mise en demeure tendant à réprimer les infractions aux règles d'urbanisme : droit au respect de la vie privée et familiale (article 8 de la Convention Européenne des Droits de l'Homme) », *Ajamont* [En ligne], 2026/2, mis en ligne le 11 septembre 2026, consulté le 27 novembre 2026. URL : https://publications-prairial.fr/ajamont/index.php?id=465

Droits d'auteur
CC BY-NC-SA 4.0

Prairial
Pôle éditorial
Lyon Saint-Étienne

DÉCISION DE JUSTICE

TA Montpellier, 1ère chambre – N° 2206087 – M. et Mme V. – 08 janvier 2026 – C

TEXTES

Résumé
Note universitaire :
Droit répressif de l'urbanisme : articulation a... / François Barloy

RÉSUMÉ

Droits d'auteur
CC BY-NC-SA 4.0

Police spéciale visant à réprimer la réalisation de travaux en méconnaissance des règles relatives à l'utilisation des sols ou des prescriptions d'une autorisation d'urbanisme (art. L. 481-1 du Code de l'urbanisme) – Ingérence dans le droit au respect de la vie privée et familiale (art. 8 de la CEDH) – Existence

1 Saisi d'un recours dirigé contre une mise en demeure prise sur le fondement des pouvoirs dévolus à l'autorité administrative par les articles L. 481-1 et suivants du Code de l'urbanisme, le tribunal a précisé le contrôle auquel le juge de l'excès de pouvoir doit se livrer lorsqu'il est soutenu qu'une telle décision porte une atteinte disproportionnée au droit au respect de la vie privée et familiale, tel que protégé par l'article 8 de la Convention européenne de sauvegarde des Droits de l'Homme et des libertés fondamentales.

2 La balance des intérêts, sous l'angle de cette stipulation, revêtait dans le cas d'espèce un enjeu particulier, s'agissant d'une mise en demeure impliquant la démolition de la résidence principale des requérants, installés irrégulièrement depuis environ huit ans, et se prévalant d'une situation de vulnérabilité.

68 Urbanisme et aménagement du territoire

Atteinte portée par une mise en demeure tendant à réprimer les infractions aux règles d'urbanisme : droit au respect de la vie privée et familiale (article 8 de la Convention Européenne des Droits de l'Homme)

68-03 Permis de construire

68-03-05 Contrôle des travaux

NOTE UNIVERSITAIRE

Droit répressif de l'urbanisme : articulation avec le droit pénal et contrôle des mesures administratives

François Barloy
Maître de conférences à l'université de Montpellier (CREAM)

Autres ressources du même auteur
UNIVDROIT : https://univ-droit.fr/universitaires/5581
IDREF : https://www.idref.fr/172215439

Droits d'auteur
CC BY-NC-SA 4.0

DOI : 10.35562/ajamont.526

1 Le jugement n° 2206087 du tribunal administratif de Montpellier en date du 8 janvier 2026 se prononce sur la requête en annulation d'une mise en demeure d'un maire adressée aux propriétaires d'une assiette foncière d'avoir à remettre en état cette dernière sur laquelle lesdits propriétaires avaient illégalement édifié des constructions.

2 Il illustre donc, de prime abord, la mise en œuvre très ordinaire d'un droit de l'urbanisme dont l'un des objets, à l'échelle micro-territoriale, est la lutte contre la cabanisation.

3 Pourtant, à l'occasion du contrôle exercé en l'espèce par le juge de l'excès de pouvoir sur la mise en demeure municipale, surgissent les questions de l'articulation entre le droit de l'urbanisme et le droit pénal, celle de la dépénalisation de certaines infractions, de l'instabilité chronique du droit de l'urbanisme, celle encore du contrôle de conventionalité des actes administratifs touchant aux libertés fondamentales, et, par suite, de l'évolution de l'office du juge administratif amené par la voie du contrôle de proportionnalité à subjectiviser le contentieux de l'excès de pouvoir au risque, sans

doute, d'y introduire une part d'imprévisibilité et donc, d'insécurité juridique.

4 Vastes et complexes sujets dont le traitement déborde assurément les limites de la présente note mais dont les termes seront mentionnés lorsque les développements du commentaire appelleront cette mention.

5 Par une mise en demeure en date du 11 juillet 2022, le maire d'Aigne, petite commune rurale du Minervois comptant quelques 300 habitants, demande à M. et Mme V., propriétaires de parcelles, qui y avaient édifié, sans permis de construire et en contradiction avec le règlement de la zone agricole Ap inconstructible du plan local d'urbanisme communal, diverses constructions et installations à usage d'habitation familiale et nécessaires à l'activité agricole, de remettre en état lesdites parcelles dans un délai de six mois à compter de la réception de cette mise en demeure.

6 Par une requête enregistrée au greffe du tribunal administratif de Montpellier le 22 novembre 2022 et complétée par plusieurs mémoires ampliatifs et récapitulatifs, M. et Mme V. demandent l'annulation de la mise en demeure du 11 juillet 2022, soulevant au soutien de leur requête des moyens de légalité externe touchant à l'irrégularité de la procédure contradictoire préalable à l'édiction de la mise en demeure ainsi qu'au défaut de motivation de celle-ci, et un moyen de légalité interne consistant en une erreur manifeste d'appréciation qui trouverait sa source dans la violation de l'article 2 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 [1] et de l'article 8 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales [2].

7 Le tamis de l'article L. 600-4-1 du Code de l'urbanisme ne retiendra que ce dernier moyen comme étant de nature à fonder l'annulation de la mise en demeure contestée, et il la fondera effectivement au terme d'une reformulation par le juge.

8 La procédure contestée doit être replacée dans son contexte (I) tant au regard de son articulation avec le droit pénal de l'urbanisme (A) que de l'évolution législative encore toute récente de la matière (B).

9 Le moyen d'annulation qui a effectivement prospéré (II) manifeste le contrôle de conventionalité exercé par le juge administratif de l'excès

de pouvoir (A) et implique une appréciation casuistique de la proportionnalité de la décision administrative contestée (B).

I – Contexte matériel et temporel du jugement

A- Articulation avec le droit pénal

10 Le jugement commenté se prononce sur la régularité d'une procédure administrative *a priori* étrangère au droit pénal.

11 Une mise en demeure administrative demande, impose, sans doute ordonne-t-elle, mais assurément elle ne juge pas, elle n'édicte pas juridictionnellement une sanction pénale. Et pourtant, si elle ne constitue pas un acte de procédure pénale, la mise en demeure participe d'un droit répressif dont la présence dans l'ordonnancement juridique pose – ou devrait poser – de nombreuses difficultés de principe comme de procédure.

12 Il y a plus de soixante ans déjà, Marcel Waline considérait cette multiplication des sanctions administratives « assez grave parce qu'elle contribue, avec les sanctions fiscales, à la création et au développement (qui est un des phénomènes les plus caractéristiques et les plus inquiétants de l'ascension récente du droit) de ce que l'on peut appeler un pseudo-droit pénal. »

13 Le phénomène n'a fait que croître depuis lors, amplifiant un dispositif juridique répressif dont le cœur, strictement pénal, est déjà d'une étendue considérable.

14 L'existence même et le développement de ce droit administratif répressif, qui démultiplie sous couvert de paradoxale « dépénalisation » le droit pénal *stricto sensu*, posent classiquement des difficultés au regard du principe de séparation des pouvoirs, de l'application de la règle *non bis in idem*, et de l'ensemble des règles procédurales garantissant le droit à un procès équitable.

15 Le jugement commenté en est une illustration à plusieurs titres.

16 D'abord, parce que les requérants ont pu soulever au soutien de leur requête en annulation des moyens de procédure qui n'ont certes pas

prospéré au cas d'espèce, mais qui touchent à des aspects essentiels du droit à un procès équitable que sont le respect du principe du contradictoire ou les conditions de la visite domiciliaire.

17 Ensuite, parce que la procédure administrative répressive en cause ici s'articule d'une façon telle à la procédure pénale qu'il paraît impossible d'éviter la confusion dans l'esprit de citoyens et d'administrés non juristes. Or, l'objectif de valeur constitutionnelle d'intelligibilité de la loi devrait s'opposer à ce que la compréhension du droit soit réservée aux seuls juristes, en particulier lorsqu'il assure une fonction répressive.

18 Il est remarquable que dans le Code de l'urbanisme les articles L. 480-1, fondement législatif du droit pénal de l'urbanisme, et L. 481-1 qui prévoit la procédure de droit administratif répressif querellée en l'espèce, non seulement se succèdent mais que le second renvoie au premier. En effet l'article L. 481-1 dispose que lorsqu'une infraction aux règles d'urbanisme a fait l'objet d'un procès-verbal en application de l'article L. 480-1, l'autorité compétente peut mettre en œuvre la procédure de mise en demeure.

19 Le législateur a certes pris soin de préciser que cette procédure intervient alors « indépendamment des poursuites pénales qui peuvent être exercées pour réprimer l'infraction constatée [3] ». De même, la procédure de mise en demeure n'a rien de systématique et son action relève de la compétence discrétionnaire de l'autorité administrative compétente ; quant à l'inverse le fait de dresser procès-verbal des infractions et d'en transmettre copie au parquet est une obligation relevant de sa compétence liée.

20 Il n'en demeure pas moins que les procédures pénale et administrative répressives ne sont ainsi pas simplement articulées, elles sont étroitement intriquées au risque de la confusion.

B- Évolution législative

21 Le jugement commenté a été rendu en l'état initial du dispositif issu de 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.

22 Depuis lors, pas moins de deux textes législatifs sont intervenus pour le renforcer par la possibilité offerte à l'autorité administrative, sous

certaines conditions, de procéder d'office à la réalisation des mesures prescrites, en ce compris la démolition, aux frais de l'auteur de l'infraction (loi n° 2024-322 du 9 avril 2024), puis par l'augmentation de 500 euros à 1 000 euros du montant journalier de l'astreinte pouvant accompagner la mise en demeure et la création d'une amende administrative d'un montant maximal de 30 000 euros (loi n° 2025-1129 du 26 novembre 2025).

23 Outre que ces évolutions renforcent le risque de confusion mentionné, elles manifestent encore une instabilité chronique du droit de l'urbanisme d'autant plus regrettable lorsqu'elle s'observe en matière répressive, là où la stabilité du droit est plus qu'ailleurs encore une garantie de sécurité juridique.

II- Moyen d'annulation retenu

24 La demande d'annulation de la mise en demeure formée par les requérants a été satisfaite par le tribunal administratif sur le fondement d'un moyen dont il convient de préciser le cadre juridique (A) avant d'en observer la mise en application par le juge (B).

A- Cadre juridique du moyen d'annulation retenu

25 Les époux V. soutenaient que la mise en demeure querellée était entachée d'une erreur manifeste d'appréciation, caractérisant en outre une violation de l'article 2 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 et de l'article 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

26 Dans la reformulation à laquelle il procède, le juge retient de ce moyen articulé par les requérants, la technique de l'erreur manifeste d'appréciation, certainement, au travers du contrôle de proportionnalité qu'il opère, la protection constitutionnelle du droit de propriété par l'article 2 de la Déclaration de 1789 peut-être, à titre d'inspiration mais sans citer le texte dans ses motifs, la protection conventionnelle du domicile et du droit au respect de la vie privée et familiale par l'article 8 de la Convention, sans aucun doute, dès lors que les motifs s'y réfèrent expressément.

27 En réalité, en concluant le 4e paragraphe de son jugement par la formule suivante : « Le moyen tiré de la méconnaissance de l'article 8 de la convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales doit donc être accueilli dans les circonstances très particulières de l'espèce », le juge opère un contrôle de conventionnalité de la mise en demeure confrontée à la garantie du droit au domicile et au respect de la vie privée et familiale consacrés par l'article 8 de la Convention.

28 En l'espèce ce contrôle s'inscrit dans une veine jurisprudentielle qui trouve sa source dans une décision du Conseil d'État du 15 décembre 2010 [4].

29 Le Conseil d'État jugeait alors en cassation d'une affaire dont les faits présentent des similitudes avec ceux à l'origine du jugement commenté.

30 Mme A. avait installé deux caravanes dans lesquelles elle vivait avec son compagnon et ses cinq enfants sur un terrain dont elle était propriétaire situé en zone ND inconstructible du plan d'occupation des sols de la commune de Gouvernes, dans le périmètre d'un site classé et dans le périmètre de protection d'un monument historique.

31 Trois prescriptions plus que suffisantes pour considérer illégales toute construction ou installation sur le terrain en cause et qui avaient conduit le maire de Gouvernes à opposer, sur le fondement de l'article alors numéroté L. 111-6 (en droit positif L.111-12) du Code de l'urbanisme, un refus à la demande de raccordement au réseau d'eau potable formulé par Mme A.

32 Le tribunal administratif de Melun puis la cour administrative d'appel de Paris ayant successivement et assez légèrement refusé, en méconnaissance de la décision du Conseil constitutionnel IVG de 1975 [5], d'opérer le contrôle de conventionalité de l'article L. 111-6 du Code de l'urbanisme au regard de l'article 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, le Conseil d'État a cassé l'arrêt de la cour administrative d'appel en considérant :

> « qu'en jugeant que le refus implicite de raccordement du terrain au réseau d'eau potable opposé par le maire de la commune de Gouvernes à la demande présentée par Mme A ne pouvait être

> regardée comme une ingérence dans son droit au respect de la vie privée et familiale, la Cour a commis une erreur de droit et méconnu les stipulations de l'article 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. »

33 Ainsi, le Conseil d'État n'écartait pas les dispositions de l'article L. 111-6 comme contraires à l'article 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, mais imposait aux autorités administratives en faisant application de s'assurer, sous le contrôle du juge de la légalité, que cette application, eu égard aux circonstances particulières de chaque situation considérée, ne constituait pas une ingérence excessive dans l'exercice des droits garantis par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

34 C'est dans cette logique et ce cadre juridique que s'exerce le contrôle opéré par le juge administratif dans le jugement commenté.

B- Mise en application du contrôle

35 L'appréciation circonstanciée du degré d'ingérence implique un contrôle de proportionnalité entre, d'un côté, l'objectif d'intérêt général poursuivi par la mise en demeure fondée sur l'article L. 481-1 du Code de l'urbanisme, intérêt éminent en l'espèce puisque concurremment protégé par le dispositif pénal de l'article L. 480-1, et, de l'autre, l'ingérence dans le droit de M. et Mme V. au respect de leur vie privée et familiale garanti par l'article 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

36 Tout au long d'un important 4e paragraphe, le tribunal administratif s'attache à mettre en balance, dans une démarche casuistique à l'extrême, d'une part, la lutte contre la cabanisation impliquant la démolition des constructions exigées par la mise en demeure au visa du règlement de la zone agricole Ap du plan local d'urbanisme de la commune, et d'autre part, l'absence de possibilité effective de relogement d'une famille fragile composée de six enfants âgés de 18 mois à 22 ans, dont trois mineurs et un fils aîné souffrant de troubles autistiques, mais encore le risque d'incendie invoqué par la commune d'une part, et l'entretien régulier et les aménagements

divers, les plantations, le recours à l'écopâturage, l'installation d'une réserve d'eau, propres à réduire ce risque, d'autre part.

37 Et le tribunal de conclure que, dans les circonstances qu'il qualifie lui-même de « très particulières » de l'espèce, le moyen tiré de la méconnaissance de l'article 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales doit être accueilli et conduire au prononcé de l'annulation de la mise en demeure attaquée.

38 Force est d'admettre à la lecture d'un tel jugement que la part ainsi gagnée par une conception de la justice heureusement empreinte d'humanité est en revanche perdue par l'objectif de prévisibilité des décisions juridictionnelles, composante essentielle de la sécurité juridique.

39 Preuve en est que le jugement a été rendu sur conclusions contraires du rapporteur public et que l'issue des voies de recours éventuellement actionnées est totalement imprévisible.

NOTES

1 Article 2 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 : « Le but de toute association politique est la conservation des droits naturels et imprescriptibles de l'homme. Ces droits sont la liberté, la propriété, la sûreté, et la résistance à l'oppression. »

2 Article 8 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales : « Toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance. […] ».

3 Article L. 481-1 du Code de l'urbanisme.

4 CE, 15 décembre 2010, Mme A. *c/ commune de Gouvernes*, req. n° 323250.

5 CC n° 74-54 DC du 15 janvier 1975.

INDEX

Rubriques
Urbanisme et aménagement du territoire