



# Lutte contre la cabanisation



## Préambule

Le phénomène de cabanisation en Île-de-France est ancien, mais force est de constater qu'il tend à se développer.

Les collectivités se sentent souvent impuissantes face à ce phénomène qui présente non seulement de multiples visages mais évolue également dans le temps en ayant des implications d'ordre juridique, environnemental et social.

Aussi, une réponse institutionnelle, coordonnée et adaptée de niveau régional et départemental s'est avérée indispensable pour lutter contre ce phénomène. Cela a impliqué une mobilisation et une coordination de tous les partenaires concernés dont la SAFER de l'Île-de-France et les parquets des trois tribunaux judiciaires seine-et-marnais, ainsi qu'un travail coordonné des services de l'État en soutien des collectivités.

A l'image d'autres départements, la Seine-et-Marne est engagée dans une politique départementale de gestion et de lutte contre la cabanisation en déployant une véritable stratégie territoriale en la matière.

L'élaboration d'un guide pratique à destination des collectivités dès 2018, l'organisation d'un séminaire dédié à cette thématique en 2024, la prévention portée par le groupement d'intérêt public « Accueil et habitat des gens du voyage en Seine-et-Marne » (GIP77), constitué en partenariat avec l'Union des maires, le Conseil départemental, la Caisse d'allocations familiales et l'État, l'outil « Vigimitage » mis à la disposition des collectivités par la SAFER Île-de-France, sont autant de réponses départementales visant à endiguer ce phénomène.

La présente plaquette a pour objectif de vous informer sur les outils existants et sur les actions concrètes permettant de prévenir, combattre et résorber la cabanisation. Elle est consultable, ainsi que le guide actualisé de lutte contre les constructions illégales, en ligne sur le site des services de l'État.

## Qu'est-ce-que la cabanisation?

La cabanisation est l'implantation sans autorisation de constructions illégales (précaires ou non) dans les espaces naturels, agricoles et forestiers (ENAF) et dans les zones de risques (inondation, mouvement de terrain).

Elle peut prendre la forme diverse de constructions en dur, baraques, cabanons, résidences mobiles de loisirs, habitations légères de loisirs, caravanes.....

Ces constructions ou installations sans autorisation constituent des infractions aux législations existantes en matière d'urbanisme, de santé, d'environnement ou de fiscalité.

La cabanisation contribue au mitage du territoire qui peut être défini comme étant l'éparpillement des constructions et des infrastructures dans des espaces ruraux (agricoles ou forestiers) sans continuité du bâti, ni plan d'urbanisme.

La lutte contre la cabanisation contribue à la réalisation des grands objectifs du droit de l'urbanisme que sont la protection des milieux naturels et des paysages et la lutte contre l'artificialisation des sols.

Les faits de cabanisation engagent la responsabilité des élus en cas d'inaction car ils portent atteinte au principe d'égalité de traitement des citoyens devant la loi. Par ailleurs, leur responsabilité pénale peut être engagée en cas de risques établis pour les personnes : inondation, pollution des eaux, insalubrité, mouvements de terrain ou feux de forêts,...

## Les enjeux

La cabanisation revêt de multiples dimensions :

- ▀ **sécuritaires** (exposition des occupants à des risques (inondation, incendie,...), inaccessibilité des services de secours,...)
- ▀ **sociales** (exclusion de populations, habitat insalubre,...)
- ▀ **sanitaires** (absence de raccordement au réseau d'eau potable, d'assainissement et d'électricité; raccordements illégaux; collecte de déchets,...),
- ▀ **environnementales** (pollution des sites, déversement des eaux usées dans le milieu naturel; atteinte au paysage,...),
- ▀ **financières** (non perception par les collectivités des taxes; coût de la collecte des déchets,...).

Une lutte efficace contre la cabanisation implique une **action concertée et partenariale** des différents acteurs concernés.



# Comment lutter contre la cabanisation?

## 1- Surveiller le territoire et prévenir la commission de l'infraction.

Il s'agit d'actions préventives visant à intervenir en amont de l'identification d'une situation de cabanisation.

La prévention consiste essentiellement à :

- informer les habitants, les propriétaires et les professionnels de l'immobilier sur les risques et conséquences liés à la cabanisation (rappel de la réglementation dans le cadre de plaquettes d'information, de réunions publiques, d'expositions,...);
- surveiller le territoire communal et notamment les secteurs sensibles (sans usage, isolés,..) propices à des implantations discrètes et illégales.

### ➡ Exercer une surveillance sur le terrain :

Une surveillance régulière sur le terrain des secteurs sensibles a un effet dissuasif surtout si elle s'accompagne d'une communication destinée à faire connaître la détermination de la collectivité à s'opposer à la cabanisation.

Cette surveillance régulière du territoire communal, pouvant conduire à l'établissement de procès-verbaux de constat d'infractions, permet d'éviter la prescription des poursuites pénales (6 ans à partir de l'achèvement des travaux illégaux).

### ➡ Installer une veille foncière :

La surveillance du territoire est un préalable à la veille foncière visant à empêcher l'émergence du phénomène de cabanisation ou sa poursuite.

Le suivi des transactions par l'examen des DIA (déclarations d'intention d'aliéner) par le biais **des droits de préemption** permet aux communes de repérer les transactions «atypiques» pouvant donner lieu à des implantations illégales.

A ce titre, la SAFER joue un rôle majeur dans la politique de préservation des espaces agricoles et de prévention de la cabanisation en :

- ayant une connaissance exhaustive des transactions foncières en zones agricoles et naturelles (réception des notifications de vente) ;
- assurant un suivi du marché foncier rural ;
- passant des conventions de surveillance et d'interventions foncières avec les collectivités locales ;
- exerçant son droit de préemption dans les zones agricoles et naturelles des plans locaux d'urbanisme en vigueur.

### ➡ Acquérir des terrains à l'amiable et des biens sans maître :

Ces procédures permettent aux communes d'éviter l'émergence d'occupations et d'implantations illégales sur des secteurs sensibles (ex : en zone inondable), devenus sans usage ou laissés à l'abandon.

### ➡ Limiter les accès aux services et réseaux :

Limiter l'accès aux réseaux et services lorsque les cabanes sont en cours d'installation peut avoir un effet dissuasif à l'implantation illégale en signifiant qu'il n'y a pas de droit acquis.

### ➡ Informer et dialoguer :

Il convient de rappeler à l'ensemble des acteurs (propriétaires, habitants, professionnels,...) qu'il existe un droit encadrant l'usage des sols.

Ce préalable permet de désamorcer d'éventuels conflits ultérieurs et surtout de rappeler sans équivoque ce qu'il est possible de faire sur les différents espaces de la commune.

► Prendre en compte le phénomène de cabanisation dans le document d'urbanisme :

Le document d'urbanisme constitue un outil efficace de protection des espaces, car il détermine les droits à construire et les interdictions dans certains secteurs de la commune et fixe ainsi le cadre d'une éventuelle verbalisation.

Lors de son élaboration ou révision, il peut cibler les territoires à risques de cabanisation et interdire toute forme d'implantation sur ces secteurs.

## 2 - Agir en droit contre l'infraction.

Pour lutter contre la cabanisation, les collectivités territoriales doivent mener une politique active de verbalisation. Il s'agit de constater, relever et poursuivre l'infraction, voir d'y porter un coup d'arrêt avec la prise d'un arrêté interruptif de travaux (AIT), sur le fondement du procès verbal relevant l'infraction.

Le procès-verbal est le fondement juridique permettant de mettre en œuvre les trois voies de droit à la disposition des autorités pour contraindre le contrevenant à remettre le sol ou la construction dans son état d'origine.

► La voie pénale :

La voie pénale est la voie traditionnelle de lutte contre les infractions aux règles d'urbanisme. Le procès-verbal est transmis au procureur de la République qui dispose de l'opportunité des poursuites. Il peut décider de diligenter une enquête, de classer l'affaire ou de renvoyer l'auteur des faits devant le tribunal correctionnel.

Cette voie de droit permet au maire de prendre mesures coercitives afin de faire cesser les travaux (édiction d'un arrêté interruptif de travaux, saisie des matériaux, pose de scellés).

En cas de condamnation du contrevenant, la sanction prononcée (l'amende et/ou l'astreinte) peut être assortie d'une mesure d'effet réel (la restitution du sol dans son état antérieur).

► La voie civile :

La voie civile est une voie de droit rapide permettant aux collectivités locales d'agir en justice afin de faire cesser le trouble causé par l'infraction et le préjudice qu'elles subissent de ce fait. Le procès-verbal sert d'élément de preuve et de base à la requête dont sera saisi le juge.

La collectivité peut demander et obtenir du juge une mesure de restitution du sol qu'elle pourra ensuite exécuter de manière forcée.

► La voie administrative :

La voie administrative est une voie de droit plus récente et parfois complémentaire à celles s'exerçant devant la juridiction judiciaire (voie pénale et civile). Entièrement entre les mains des collectivités locales, elle permet aux élus de mettre en demeure les contrevenants de se conformer à la règle d'urbanisme et de les y contraindre au moyen d'une astreinte administrative.

Toutefois, si elle autorise le maire à prescrire la démolition d'un ouvrage ou d'un aménagement lorsque celui-ci n'est pas administrativement régularisable, cette procédure ne permet pas l'exécution forcée de ladite mesure de démolition.

## 3 - Exécuter les décisions de justice: obtenir la remise en état des lieux.

La résorption du phénomène de cabanisation implique de procéder à l'exécution des décisions de justice (civiles et pénales) rendues au profit des collectivités locales.

En cas d'inexécution des mesures fixées par la décision de justice, la loi a prévu deux moyens coercitifs que sont l'astreinte et l'exécution d'office qui nécessitent une action particulièrement concertée.



#### ► Veiller au recouvrement des astreintes :

L'article L.480-7 du code de l'urbanisme prévoit que le juge répressif peut assortir une mesure de restitution du sol d'une astreinte dont le montant maximal est de 500 euros par jour de retard. Cette astreinte commence à courir à partir de l'expiration du délai imparti pour exécuter la mesure de restitution du sol susmentionnée. Elle est due jusqu'au jour où cette mesure est effectuée dans son intégralité.

Même si l'insolvabilité des contrevenants ainsi que l'utilisation fréquente de toutes les voies de recours disponibles rendent particulièrement difficile le recouvrement des astreintes prononcées par le juge, les collectivités doivent assurer un suivi régulier de leur recouvrement par les services de l'État afin d'inciter la remise en état rapide des lieux.

Il peut arriver que le contrevenant retire des travaux un intérêt tel qu'il accepte de régler les astreintes plutôt que d'exécuter la décision de justice rendue à son encontre. Il est alors possible de saisir le tribunal d'une **demande de relèvement de l'astreinte**. Le juge peut alors décider de dépasser le montant maximal de 500 euros par jour de retard.

En cas d'exécution de la décision de justice postérieurement à la liquidation de l'astreinte, le juge peut accorder une **remise gracieuse** au redevable.

Il convient de préciser que l'État procède à la liquidation et au recouvrement des astreintes prononcées sur l'action publique, tandis que la liquidation des astreintes prononcées sur l'action civile relève des collectivités.

#### ► Enclencher la procédure d'exécution d'office :

Le maire ou le préfet disposent d'un pouvoir discrétionnaire pour enclencher cette procédure si la remise en état des lieux n'a pas été effectuée par le contrevenant dans le délai imparti par le juge et ce malgré l'application des astreintes.

Il s'agit d'une procédure longue et coûteuse pouvant être efficace pour obtenir l'exécution de la décision de justice rendue.

## Deux nécessités, tirées de l'expérience, pour endiguer le phénomène de cabanisation :

- une intervention des collectivités locales le **plus en amont possible** afin de ne pas laisser un premier cas de cabanisation s'installer et se développer par contagion.
- une action **concertée et continue** de l'ensemble des acteurs concernés.

### • Exemples d'actions à conforter au titre d'une stratégie départementale de lutte contre la cabanisation :

- l'**information et la formation des élus et des acteurs concernés** aux différents outils et procédures afin d'en maîtriser les arcanes;
- l'élaboration d'une **charte départementale de lutte contre la cabanisation** signée entre le représentant de l'État et les collectivités territoriales volontaires en présence des acteurs concernés afin de matérialiser les engagements de chacune des parties dans l'action engagée;
- l'établissement d'un **comité départemental de lutte contre les constructions illégales (COLCI)**, réunissant différents acteurs institutionnels, afin d'animer la stratégie départementale de lutte contre la cabanisation.

#### Les contributeurs :

- La Direction Départementale des Territoires de Seine-et-Marne
- La SAFER

Pour tout renseignement sur le contenu du guide et de la présente plaquette, vous pouvez contacter le Service des Affaires Juridiques de la DDT à l'adresse suivante : [ddt-saj@seine-et-marne.gouv.fr](mailto:ddt-saj@seine-et-marne.gouv.fr)



