



AVIS DE M. CROIZIER , AVOCAT GÉNÉRAL

Arrêt n° 783 du 24 mai 2022 – Chambre criminelle (QPC)

Pourvoi n° 21-84.014

Décision attaquée : cour d'appel de Rennes, 11e chambre, 12 mai 2021

Commune de [localité 1]

c/

M. [W] [B]

RAPPEL DES FAITS ET DE LA PROCÉDURE

Pour un exposé complet des faits et de la procédure il sera renvoyé au rapport de M. le conseiller.

Il suffit de rappeler qu'à la suite de la condamnation de M. [W] [B] par arrêt de la cour d'appel de Rennes en date du 2 octobre 2019 pour exécution irrégulière de travaux sans déclaration préalable, pour démolition d'une construction non autorisée par un permis de démolir et pour infraction aux dispositions du plan local d'urbanisme à 10 000 euros d'amende et à la remise en état consistant en la démolition de certains éléments et à la mise en conformité avec déclaration préalable d'autres éléments le tout sous une astreinte de 500 euros par jour de retard, la commune de [Localité 1] a saisi la cour d'appel d'une demande de liquidation de l'astreinte prononcée puisque M. [W] [B] n'avait pas satisfait à la remise en état.

Par arrêt en date du 12 mai 2021 la cour d'appel de Rennes a fait droit à cette demande de la commune de [Localité 1] et a procédé à la liquidation de l'astreinte pour un montant de 53 500 euros en condamnant M. [W] [B] à verser cette somme à la commune.

Cet arrêt lui ayant été signifié le 3 juin 2021, M. [W] [B] a formé un pourvoi en cassation le 8 juin 2021 et un mémoire ampliatif a été déposé au greffe de la Cour de cassation par la SCP Didier Pinet dans le délai imparti.

Un mémoire en défense a également été déposé au greffe de la Cour de cassation le 8 mars 2022 par la SCP Waquet Farge Hazan qui a en même temps déposé un mémoire spécial sollicitant la transmission d'une question prioritaire de constitutionnalité ainsi libellée :

“Les dispositions de l'article L.480-8 du code de l'urbanisme, en ce qu'elles ne prévoient pas la compétence de la commune pour liquider et recouvrer l'astreinte prononcée à son profit sur le fondement de l'article L.480-7 du code de l'urbanisme sont-elles contraires aux droits et libertés que la Constitution garantit et notamment, à la libre administration des collectivités territoriales et à l'autonomie financière de ces collectivités, garanties par les articles 72 et 72-2 de la Constitution du 4 octobre 1958 ?”

Enfin un mémoire en défense sur la question prioritaire de constitutionnalité a été déposé au greffe de la Cour de cassation le 8 avril 2022 par la société d'avocats aux conseils Hélène Didier et François Pinet.

Ce pourvoi et ces mémoires paraissent recevables.

ANALYSE SUCCINCTE DES MOYENS

Il est soutenu dans le mémoire spécial de la commune qu'il est porté atteinte au principe de libre administration de cette collectivité ainsi qu'à son autonomie financière par le fait que la liquidation et le recouvrement des sommes au titre de l'astreinte prononcée aux fins d'assurer la bonne exécution d'une mesure de remise en état ne peuvent être effectués que par l'Etat alors que l'article L.480-1 du code de l'urbanisme confie à la commune la possibilité d'exercer les droits reconnus à la partie civile.

La commune fait en outre valoir que l'atteinte portée est d'autant plus importante que les dispositions contestées privent la commune de 4% des montants pouvant être recouverts mais également de la possibilité de procéder elle-même à la liquidation au moment où elle le souhaite.

DISCUSSION

La disposition de nature législative contestée est celle de l'article L.480-8 du code de l'urbanisme résultant de l'article 24 de la loi n°2010-788 du 12 juillet 2010.

Cet article dispose :

“Les astreintes sont liquidées au moins une fois chaque année et recouvrées par l'Etat, pour le compte de la ou des communes aux caisses desquelles sont reversées les sommes perçues, après prélèvement de 4% de celles-ci pour frais d'assiette et de recouvrement”

La question prioritaire de constitutionnalité invoque donc bien une atteinte aux droits et libertés garantis par la Constitution puisqu'elle soutient que les dispositions concernées portent atteinte à la libre administration et à l'autonomie financière des collectivités territoriales, garanties par les articles 72 et 72-2 de la Constitution.

C'est par ailleurs au regard des trois critères définis par les articles 23-2 et 23-4 de l'ordonnance modifiée n°58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel que doit être examinée la recevabilité de la question prioritaire de constitutionnalité.

1- Les dispositions contestées sont-elles applicables au litige ou à la procédure ou constituent-elles le fondement des poursuites?

Les dispositions contestées sont bien applicables au litige puisqu'elles constituent le fondement légal de la liquidation de l'astreinte prononcée à l'encontre de M. [W] [B] et qu'elles ont été invoquées par ce dernier pour soutenir l'irrecevabilité de la demande formée par la commune de [Localité 1].

2- La disposition contestée a-t-elle déjà été déclarée conforme à la constitution dans les motifs et le dispositif d'une décision du Conseil constitutionnel, sauf changement de circonstances?

Le Conseil constitutionnel semble ne s'être jamais prononcé sur la constitutionnalité des dispositions en cause dans les motifs et le dispositif d'une de ses décisions.

3- La question est-elle nouvelle ou présente-t-elle un caractère sérieux ?

La question portant sur la conformité des dispositions en cause au regard des articles 72 et 72-2 n'est pas nouvelle dès lors que ces articles figurent parmi les textes et principes dont le Conseil constitutionnel a déjà fait application à plusieurs reprises.

Si cette question n'est pas nouvelle, présente-t-elle un caractère sérieux?

Comme le souligne la réponse du ministère de la justice (JO sénat du 18 novembre 2010), l'article 24 de la loi n°2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement a modifié les dispositions de l'article L.480-8 du code de l'urbanisme pour désigner clairement l'autorité compétente pour liquider l'astreinte en la personne de l'Etat alors que ce recouvrement était antérieurement confié aux comptes directs du Trésor, sur la réquisition du préfet pour le compte de la ou des communes aux caisses desquelles sont versées les sommes recouvrées. Il n'est donc nullement porté atteinte à l'autonomie financière des communes ni à leur libre administration puisque cet article L.480-8 du code de l'urbanisme ne vise qu'à clarifier les modalités de recouvrement de sommes qui en toute hypothèse reviendront bien à la commune.

Par ailleurs le Conseil constitutionnel juge que "si le législateur peut sur le fondement des articles 34 et 72 de la Constitution assujettir les collectivités territoriales ou leurs groupements à des obligations ou les soumettre à des interdictions, c'est à la condition

notamment que les unes et les autres répondent à des fins d'intérêt général (26 avril 2013, n°2013-303 QPC; 2 juin 2017, n°2017-633 QPC).

Ces obligations ou interdictions ne doivent pas en outre méconnaître "la compétence propre des collectivités concernées", ne pas entraver "leur libre administration et être définies de façon suffisamment précise quant à leur objet et leur portée" (13 juillet 2018, n°2018-727 QPC).

Enfin comme l'a souligné également le Conseil constitutionnel, tant la libre administration que l'autonomie financière s'appliquent "dans les conditions prévues par la loi" et le législateur peut réduire les ressources propres des communes tant que ce n'est pas "dans des proportions telles que serait méconnue leur autonomie financière"(22 novembre 2013, n°2013-355 QPC).

L'article L.480-8 du code de l'urbanisme ne porte donc atteinte ni à la libre administration des communes ni à leur autonomie financière.

Ce texte se borne à déléguer à l'Etat la tâche de liquider et de recouvrer les astreintes pour le compte des communes.

Cette disposition n'affecte en rien la libre administration de la commune ni son autonomie financière puisque les sommes recouvrées par l'Etat lui sont reversés déduction faite d'un pourcentage qui n'est que la contrepartie du service fourni à la commune.

La question ne paraît donc pas sérieuse.

Je conclus en conséquence à la non transmission au Conseil constitutionnel de cette question prioritaire de constitutionnalité.

PROPOSITION

Avis de non lieu à renvoi au Conseil constitutionnel.