



COUR DE CASSATION

**RAPPORT DE M. LEBLANC,
CONSEILLER RÉFÉRENDIAIRE**

Arrêt n° 783 du 24 mai 2022 – Chambre criminelle

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]

Sur la question prioritaire de constitutionnalité formulée par mémoire spécial reçu le 8 mars 2022 et présentée par la commune de [localité 1], partie civile, à l'occasion du pourvoi formé par M. [W] [B] contre l'arrêt de la cour d'appel de Rennes, 11e chambre, en date du 12 mai 2021, qui a prononcé sur une requête en liquidation d'astreinte;

RAPPEL SUCCINCT DES FAITS ET DE LA PROCÉDURE

Il résulte de l'arrêt attaqué et des pièces de procédure ce qui suit :

Par jugement du 12 janvier 2016, M. [W] [B] a été condamné pour exécution irrégulière de travaux sans déclaration préalable, pour démolition d'une construction non autorisée par un permis de démolir et enfin pour infraction aux dispositions du plan local d'urbanisme à 10 000 euros d'amende.

Il a été en outre condamné à la remise en état consistant en la démolition de certains éléments (la cheminée en pierre, les deux lucarnes supplémentaires, la terrasse en bois fixée au mur de la façade, la surface nouvelle en pierres avec une fenêtre verticale créée

en extension de la façade) et à la mise en conformité avec déclaration préalable d'autres éléments (la dimension des ouvertures en rez-de-chaussée, la largeur de la terrasse couverte, la dimension de la fenêtre en pointe de pignon, des ouvertures du premier étage, et la suppression des trois ouvertures dans un mur de pierre présenté dans la déclaration préalable comme constituant le mur de soutènement) le tout sous une astreinte de 500 euros par jour de retard pendant 1000 jours.

Sur appel de l'intéressé, la cour d'appel a par un arrêt du 2 octobre 2019 confirmé le jugement sur la culpabilité, sur la peine mais l'a infirmé s'agissant de la remise en état de la cheminée en pierre, des deux lucarnes supplémentaires, de la dimension des ouvertures en rez de chaussée, de la largeur de la terrasse couverte, de la dimension de la fenêtre en pointe de pignon et des ouvertures du premier étage, cette remise en état n'étant pas sollicitée par la commune.

Un pourvoi a été formé contre cet arrêt. Il a été déclaré non admis le 16 février 2021.

Constatant l'absence de remise en état des lieux par M. [B], la commune de [localité 1] a saisi la cour d'appel d'une demande en liquidation de l'astreinte prononcée.

Par l'arrêt attaqué, la cour a fait droit à celle-ci et liquidé l'astreinte pour un montant de 53 500 euros, condamnant M. [B] à verser cette somme à la commune.

Un pourvoi a été formé par M. [B] le 8 juin 2021, la décision lui ayant été signifiée le 3 juin 2021. La SCP Didier Pinet s'est constituée dans ses intérêts et a déposé un mémoire ampliatif dans le délai imparti.

La commune a également constitué avocat et la SCP Waquet Farge Hazan a déposé le 8 mars 2022 un mémoire en défense, en même temps qu'un mémoire spécial par lequel elle sollicite la transmission d'une question prioritaire de constitutionnalité relative à une disposition du code de l'urbanisme.

Le recours comme les mémoires paraissent recevables en la forme.

2. LA QUESTION PRIORITAIRE DE CONSTITUTIONNALITÉ POSÉE

2.1 Le libellé de la question

« 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 garantis 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 ? »

2.2 Les dispositions contestées

L'article L.480-8 du code de l'urbanisme dispose que :

« 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 ».

Les astreintes dont il s'agit sont celles prononcées en application des articles L.480-5 et L.480-7 du code de l'urbanisme aux fins de garantir la bonne exécution des décisions de remise en état prononcées par la juridiction pénale en cas d'infraction mentionnée aux articles L.610-1 et L.480-4 du même code.

Modifié par la loi n°2010-788 du 12 juillet 2010, l'article L.480-8 disposait préalablement que:

« Les astreintes prononcées sont recouvrées par les comptables publics de l'Etat sur la réquisition du préfet pour le compte de la ou des communes aux caisses desquelles sont versées les sommes recouvrées. »

Avant le 1^{er} octobre 2007, le mécanisme était encore différent puisqu'il était prévu que :

« Les astreintes sont recouvrées dans les conditions prévues par les dispositions relatives au recouvrement des produits communaux, au bénéfice de la commune sur le territoire de laquelle l'infraction a été commise ; à défaut par le maire de liquider le produit de l'astreinte, de dresser l'état nécessaire au recouvrement et de le faire parvenir au représentant de l'Etat dans le département dans le mois qui suit l'invitation qui lui en est faite par ce fonctionnaire la créance sera liquidée, l'état sera établi et recouvré au profit de l'Etat. »

2.3 Analyse succincte de l'argumentation

2.3.1 Observations en demande

La commune requérante soutient 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 portent atteinte au principe de libre administration de la collectivité qu'elle représente, ainsi qu'à son autonomie financière, dès lors que :

- l'article L.480-1 du code de l'urbanisme lui confie, en sa qualité de commune, la possibilité d'exercer les droits reconnus à la partie civile et qu'en conséquence, l'Etat, qui n'est pas partie à l'instance pénale, se voit attribuer une compétence exclusive pour liquider et recouvrer ces astreintes,

- l'atteinte qui est portée est d'autant plus importante qu'elle est justifiée par un motif financier de sorte que les dispositions contestées privent la commune à la fois d'une partie (4%) des montants pouvant être recouvrés mais aussi de la possibilité de procéder à la liquidation au moment où elle l'entend.

2.3.2 Observations en défense

Néant

3. ÉLÉMENTS D'ANALYSE DE LA QUESTION POSÉE

Aux termes des articles 23-2, 23-4 et 23-5 de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel modifiée par la loi organique n°2009-1523 du 10 décembre 2009, la Cour de cassation procède à la transmission d'une question prioritaire de constitutionnalité, qui est fondée sur une atteinte aux droits et libertés garantis par la Constitution, si les conditions suivantes, qu'il conviendra d'examiner successivement, sont remplies :

la disposition contestée, de nature législative, est applicable au litige ou la procédure, ou constitue le fondement des poursuites ;

la disposition contestée n'a pas déjà été déclarée conforme la Constitution dans les

motifs et le dispositif d'une décision du Conseil constitutionnel, sauf changement des circonstances ;

la question est nouvelle ou présente un caractère sérieux.

3.1 Sur la nature législative des dispositions concernées

Au préalable, il convient de relever que les dispositions concernées sont bien de nature législative, ayant été introduites au code de l'urbanisme par l'article 24 de la loi n°2010-788 du 12 juillet 2010.

3.2 Sur l'invocation d'une atteinte aux droits et libertés garantis

Il y a lieu également de souligner que la présente question prioritaire de constitutionnalité allègue bien que les dispositions concernées portent atteinte aux droits et libertés garantis par la Constitution, à savoir la libre administration et l'autonomie financière des collectivités territoriales, garanties par les articles 72 et 72-2 de la Constitution.

3.3 Sur l'applicabilité au litige ou à la procédure des dispositions invoquées

Les dispositions critiquées, en ce qu'elles constituent le fondement légal de la liquidation de l'astreinte qui a été prononcée à l'encontre du demandeur et, au surplus, en ce qu'elles ont été invoquées par M. [B] pour soutenir l'irrecevabilité de la demande formée par la commune de [localité 1], sont bien applicables à la procédure.

3.4 Sur l'absence de déclaration antérieure de conformité des dispositions contestées à la Constitution

Il ressort des dispositions combinées du troisième alinéa de l'article 23-2 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 mentionnée ci-dessus et du troisième alinéa de son article 23-5 que le Conseil constitutionnel ne peut être saisi d'une question prioritaire de constitutionnalité relative à une disposition qui a déjà été déclarée conforme à la Constitution dans les motifs et le dispositif d'une décision du Conseil constitutionnel, sauf changement des circonstances.

3.4.1 Sur une éventuelle déclaration de conformité

Au vu des éléments disponibles sur le site internet du Conseil constitutionnel, ce dernier ne s'est pas déjà prononcé sur les dispositions en cause dans les motifs et le dispositif d'une décision.

3.4.2 Sur un éventuel changement des circonstances

Néant.

3.5 Sur le caractère nouveau de la question

Le Conseil constitutionnel a déjà eu l'occasion de se prononcer sur les griefs pris de la méconnaissance des articles 72 et 72-2 de la Constitution de sorte que la question posée ne présente aucun caractère de nouveauté.

3.6 Sur le caractère sérieux de la question

3.6.1 Les précédentes questions prioritaires de constitutionnalité

Aucune question de la constitutionnalité portant spécifiquement sur l'article L.480-8 du code de l'urbanisme ne semble avoir été déjà posée devant les juridictions judiciaires ou administratives. Le Conseil constitutionnel n'a en tout état de cause jamais été saisi.

3.6.2 La jurisprudence pertinente du Conseil constitutionnel

La libre administration des collectivités territoriales figure au nombre des droits et libertés que la Constitution garantit (n°2010-12 QPC, 2 juillet 2010 [cons. 4] ; n°2010-107 QPC, 17 mars 2011 [cons. 4] et n°2013-309 QPC, 26 avril 2013 [cons. 3])

Le plus souvent le Conseil constitutionnel combine les articles 72, 72-2 et 34 de la Constitution et le principe qu'il retient est le suivant :

« Si le législateur peut, sur le fondement des dispositions des articles 34 et 72 de la Constitution, assujettir les collectivités territoriale ou leurs groupements à des obligations et à des charges, c'est à la condition que celle-ci répondent à des exigences constitutionnelles ou concourent à des fins d'intérêt général, qu'elles ne méconnaissent pas la compétence propre des collectivités concernées, qu'elles n'entravent pas leur libre administration et qu'elles soient définies de façon suffisamment précise quant à leur objet et à leur portée. » (Décision no 2000-436 DC du 7 décembre 2000, Loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains, cons. 12) »

Il avait préalablement précisé dans une décision n°92-316 DC du 20 janvier 1993, et repris dans sa décision n°2011-210 QPC du 12 janvier 2012 [Cons. 41] : *« que si, en vertu de l'article 72 de la Constitution, les collectivités territoriales « s'administrent librement par des conseils élus », chacune d'elles le fait « dans les conditions prévues par la loi » » ;*

Le Conseil constitutionnel a été amené à statuer sur la conformité de certaines dispositions de nature pénale aux principes de libre administration des collectivités territoriales ou d'autonomie financière de celles-ci garantis par la Constitution.

Il est possible de retenir les décisions suivantes :

- [QPC n°2013-350 du 25 octobre 2013](#) :

« 8. Considérant, en second lieu, que les dispositions de l'article 47 et du surplus du dernier alinéa de l'article 48 de la loi du 29 juillet 1881, relatifs aux pouvoirs respectifs du ministère public et de la victime en matière de mise en oeuvre de l'action publique, ainsi que les dispositions du 1 ° de ce même article 48, qui subordonnent la mise en oeuvre de l'action publique par le ministère public à une délibération prise en assemblée générale ou, pour les corps n'ayant pas d'assemblée générale, à une plainte « du chef du corps ou du ministre duquel ce corps relève », ne méconnaissent ni le principe d'égalité, ni le principe de la libre administration des collectivités territoriales, ni aucun autre droit ou liberté que la Constitution garantit ; qu'elles doivent être déclarées conformes à la Constitution ; »

- [QPC 2011-210 du 13 janvier 2012](#) portant sur des dispositions créant des sanctions contre le maire :

« 7. Considérant que les dispositions contestées permettent de prendre des sanctions contre le maire qu'il ait agi en qualité d'agent de l'État ou d'autorité exécutive de la commune ; que l'institution de sanctions réprimant les manquements des maires aux obligations qui s'attachent à leurs fonctions ne méconnaît pas, en elle-même, la libre administration des collectivités territoriales ; que la suspension ou la révocation, qui produit des effets pour l'ensemble des attributions du maire, est prise en application de la loi ; que, par suite, les dispositions contestées ne méconnaissent pas la libre administration des collectivités territoriales ; »

- [QPC n°2014-391 du 25 avril 2014](#) :

« 4. Considérant 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 ; que le principe de la libre administration des collectivités territoriales, non plus que le principe selon lequel aucune collectivité territoriale ne peut exercer une tutelle sur une autre ne font obstacle, en eux-mêmes, à ce que le législateur organise les conditions dans lesquelles les

communes peuvent ou doivent exercer en commun certaines de leurs compétences dans le cadre de groupements ; »

- **QPC n°2013-355 du 22 novembre 2013 :**

« 6. Considérant qu'en modifiant l'affectation de la taxe sur les surfaces commerciales, dont l'assiette est locale, le législateur a entendu renforcer l'autonomie financière des communes; que, dans le même temps, le législateur a également confié aux communes ou aux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre le pouvoir de moduler les tarifs de cette taxe, à compter de 2012, dans des limites définies par les cinquième et sixième alinéas du paragraphe 1.2.4.1 de l'article 77 de la loi du 30 décembre 2009 ; que les dispositions contestées, qui déterminent une règle de compensation financière de ce transfert d'une ressource fiscale, ne portent, en elles-mêmes, aucune atteinte à la libre administration des communes ; que cette règle de compensation, qui peut dans certains cas conduire à une diminution des ressources pour les budgets des communes ou de leurs groupements, et dans d'autres cas à une augmentation de ces ressources, en fonction de l'évolution de l'assiette locale de la taxe transférée, n'a pas pour effet de réduire les ressources propres de certaines communes dans des proportions telles que serait méconnue leur autonomie financière ; que, par suite, le grief tiré de la méconnaissance des principes constitutionnels de la libre administration et de l'autonomie financière des collectivités territoriales doit être écarté ; »

Dans une décision n°2014-455 QPC du 6 mars 2015 qui portait sur des dispositions du code de la justice administrative relatives au mécanisme des astreintes dont la juridiction peut assortir certaines de ses décisions, le Conseil constitutionnel a tout d'abord rappelé que l'astreinte se définit comme « une mesure comminatoire qui a pour objet de contraindre son débiteur à exécuter une décision juridictionnelle » et, saisi d'une question de constitutionnalité visant l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen et le principe d'un recours effectif, comprenant celui d'obtenir l'exécution des décisions juridictionnelles, a déclaré conforme à la Constitution l'article L. 911-8 du code de justice administrative, lequel dans sa rédaction résultant de la loi du 30 décembre 2000, prévoit que « la juridiction peut décider qu'une part de l'astreinte ne sera pas versée au requérant. Cette part est affectée au budget de l'État » précisant dans son considérant 8 que de telles dispositions « ne sont contraires à aucun autre droit ou liberté que la Constitution garantit »;

3.6.3 L'éclairage de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme

Aucune décision de la Cour européenne n'est invoquée au soutien de la question prioritaire de constitutionnalité, ni n'est susceptible d'éclairer la réponse à apporter.

3.6.4 L'éclairage du droit de l'Union européenne et de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne

Aucune disposition ni jurisprudence n'est citée au mémoire spécial de la commune requérante.

3.6.5 Eléments de réflexion portant sur la problématique posée

Dans le cadre d'une **réponse** du ministère de la Justice au Sénat, les motivations présidant à la dernière modification en date de l'article L.480-8 du code de l'urbanisme issue de la loi du 12 juillet 2010, ont été précisées :

« Réponse du Ministère de la justice publiée dans le JO Sénat du 18/11/2010 - page 3033

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, qui prévoyaient que « les astreintes prononcées en matière d'infraction aux règles d'urbanisme sont recouvrées par les comptables directs du Trésor, sur la réquisition du préfet pour le compte de la ou des communes aux caisses desquelles sont versées les sommes recouvrées ».

Ces dispositions, qui avaient initialement pour objectif de pallier les difficultés rencontrées par les communes, compétentes pour liquider et recouvrer les astreintes pénales en matière d'infraction

d'urbanisme, restaient cependant source de difficultés d'application dès lors qu'elles ne désignaient pas l'autorité compétente pour liquider l'astreinte. La nouvelle rédaction de l'article L.480-8 du code de l'urbanisme issue de la loi précitée supprime désormais toute ambiguïté en prévoyant que : « les astreintes sont liquidées et recouvrées par l'État, 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 problématique posée par la présente question prioritaire de constitutionnalité fait par ailleurs écho aux pouvoirs des communes, tirés des récents articles [L.481-1 à L.481-3 du code de l'urbanisme](#) (créés par la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019), par lesquels le maire peut « *indépendamment des poursuites pénales qui peuvent être exercées pour réprimer l'infraction constatée* », et après qu'un procès-verbal d'infraction relatif à la méconnaissance des prescriptions imposées par un permis de construire, de démolir ou d'aménager ou par la décision prise sur une déclaration préalable, ait été établi en vertu de l'article L.480-1 du Code de l'urbanisme, mettre en demeure le responsable d'une infraction d'urbanisme de régulariser la situation, en précisant les opérations nécessaires à cette mise en conformité.

Cette mise en demeure peut être assortie d'une astreinte d'un montant maximal de 500 euros par jour de retard passé le délai octroyé, sans toutefois pouvoir dépasser un montant de 25 000 euros.

L'article L.481-2 prévoit notamment que les sommes dues au titre de l'astreinte sont recouvrées, dans les conditions prévues par les dispositions relatives aux produits communaux, au bénéfice de la commune sur le territoire de laquelle est implanté l'immeuble ayant fait l'objet de l'arrêté.

L'article L.481-3 réserve enfin au maire la possibilité d'obliger l'intéressé à consigner entre les mains d'un comptable public une somme équivalant au montant des travaux à réaliser, laquelle sera restituée à l'intéressé au fur et à mesure de l'exécution des mesures prescrites.

3.7 Conclusion

Au vu de ces différents éléments, la chambre criminelle appréciera si la question, apparaissant dénuée de nouveauté, présente ou non un caractère sérieux.