



11/12/2019 - DISCUSSION SUR L'ARTICLE 14 LOI ENGAGEMENT ET PROXIMITE

Ce texte prévoit d'octroyer aux autorités locales compétentes (maire ou Président d'EPCI), lorsqu'une « infraction » d'urbanisme a été constatée par procès-verbal, le pouvoir d'effectuer une mise en demeure assortie d'une astreinte financière (500 euros maximum par jour, dans la limite de 25 000 euros, puis consignation) afin qu'il soit procédé aux opérations de mise en conformité de la construction (remise en l'état etc.) ou qu'une demande d'autorisation d'urbanisme visant à la régularisation soit déposée.

Ainsi, indépendamment de toute poursuite pénale, ce texte autorise l'autorité administrative locale compétente à sanctionner sans jugement (astreinte et liquidation, puis consignation) un administré qu'elle considère comme ayant commis une infraction d'urbanisme aux règles nationale (code de l'urbanisme) ou locales (document local de planification).

Par conséquent, il est à craindre de voir le juge pénal, qui est traditionnellement le juge de droit commun des infractions d'urbanisme, être *de facto* dépossédé d'une de ses prérogatives naturelles au profit de l'exécutif local qui sera à la fois *juge* (puisqu'il peut décider du montant de l'astreinte puis d'exonérer éventuellement le présumé délinquant, puis mettre en place une procédure d'une consignation) et *partie* (puisque c'est aussi lui qui aura édicté au préalable le règlement d'urbanisme local).

Punir sans juger telle semble la finalité de ce texte qui fait fi des grands principes constitutionnels comme la séparation des pouvoirs, le principe d'impartialité ou encore la présomption d'innocence. Alors que la sanction pénale, confiée à des magistrats professionnels, a toujours été logiquement la norme pour châtier un comportement fautif en matière d'urbanisme, faut-il que les représentants de la Nation aient une piètre image de la juridiction répressive en France, de son action et de son efficacité, pour confier le pouvoir de sanction à un édile local ou un Président d'EPCI !

Cette nouvelle disposition (article 14), négation même du principe de séparation des pouvoirs, prévoit la création d'une sanction administrative (qui bénéficie du privilège du préalable et qui est exécutoire de plein droit !) émanant d'une autorité administrative locale visant à réprimer un comportement fautif au regard d'une réglementation locale préexistante. Sans pour autant émaner du juge pénal, une telle sanction administrative, par nature répressive, procède d'une intention de punir un manquement à une obligation en se fondant sur un comportement personnel jugé ou considéré comme fautif.

Ainsi, un citoyen, dont le comportement fautif envers les dispositions d'urbanisme serait soupçonné, sera sommé de présenter ses observations par écrit puis sanctionné le cas échéant par l'exécutif local, sans poursuite pénale ou avant même toute poursuite pénale.

Inversant la logique traditionnelle de la poursuite pénale, cette sanction locale, qui constitue un jugement de culpabilité émanant de l'exécutif local, ne pourra qu'être soumise exclusivement au contrôle du juge administratif qui devra être saisi par le supposé fautif afin de défendre sa position ou d'établir l'illégalité de la sanction.



11/12/2019 - DISCUSSION SUR L'ARTICLE 14 LOI ENGAGEMENT ET PROXIMITE

Remarques préliminaires :

Validation initiale de la logique des sanctions administratives (par le Conseil

Constitutionnel) sous condition que les grands principes fondamentaux soient respectés
Si par deux décisions fondatrices de 1989 (n° 88-248 DC du 17 janvier 1989 et n° 89-260 DC du 28 juillet 1989) le Conseil Constitutionnel a admis que l'administration pouvait exercer un pouvoir répressif, il a précisé notamment que ces pouvoirs de sanction devaient s'effectuer « *dans la limite nécessaire à l'accomplissement de sa mission* », et que l'exercice de ce pouvoir devait être « *assorti par la loi de mesures destinées à sauvegarder les droits et libertés constitutionnellement garantis* ».

Dans cet esprit, le Conseil constitutionnel a exigé le respect des principes fondamentaux dans l'exercice du pouvoir de répression administrative. Il juge « *qu'une peine ne peut être infligée qu'à la condition que soient respectés le principe de légalité des délits et des peines, le principe de nécessité des peines, le principe de non-rétroactivité de la loi pénale d'incrimination plus sévère ainsi que le principe des droits de la défense* » et « *que ces exigences concernent non seulement les peines prononcées par les juridictions répressives mais aussi toute sanction ayant le caractère d'une punition même si le législateur a laissé le soin de la prononcer à une autorité de nature non judiciaire* » (n° 88-248 DC, 17 janvier 1989).

S'ajoutant à la jurisprudence du Conseil constitutionnel, les arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme ont accompagné le juge administratif dans la construction du régime juridique de la répression administrative.

Ainsi, la mesure de sanction administrative doit respecter les principes posés par l'article 6 §1 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH, 8 juin 1976, *Engel et autres c. Pays-Bas*, n° 5100/71)¹.

Par le truchement de cet article 14, l'exécutif local, même s'il n'est pas une juridiction au sens du droit interne, sera doté d'un véritable pouvoir de sanction par la possibilité de déclarer coupable ou fautif un citoyen en lui appliquant une « peine » pécuniaire (astreinte maximum de 500 euros/jour) et une confiscation comme le ferait un juge unique au sein d'un tribunal.

I - QUID DES GRANDS PRINCIPES PROCÉDURAUX ?

L'article 14 de la loi semble oublier certains principes procéduraux fondamentaux au détriment des citoyens.

A - DES DROITS DE LA DÉFENSE PEU ASSURES

Ce principe général du droit a été érigé en principe fondamental reconnu par les lois de la République par la décision n° 77-83 DC du 20 juillet 1977 du Conseil constitutionnel qui le rattache désormais à l'article 16 de la déclaration de 1789.

¹ Trois critères alternatifs sont posés par la Cour quant à la qualification de la mesure en droit interne, la nature de l'infraction et la sévérité de la sanction que la personne concernée risque d'encourir.



11/12/2019 - DISCUSSION SUR L'ARTICLE 14 LOI ENGAGEMENT ET PROXIMITE

Le respect des droits de la défense suppose la mise en œuvre d'une procédure contradictoire préalable au prononcé de la sanction.

L'article 14, qui prévoit une simple possibilité de transmettre des observations écrites, ne semble pas permettre par exemple la consultation du dossier, le rappel de la possibilité de faire appel à un avocat ou de l'information relative aux délais procéduraux en matière de justice administrative.

Est-il sérieux de penser que les droits de la défense sont réellement assurés par cette simple invitation à transmettre des observations écrites avant que ne soit appliquée la sanction de l'astreinte journalière ?

B - UN PRINCIPE D'IMPARTIALITÉ NON GARANTI (article 6.1 CESDH)

1/ Risque de *pré-jugement* non impartial

Le principe d'impartialité est un principe général du droit et s'impose donc à toute autorité administrative, en particulier dans l'exercice de son pouvoir de sanction (CE, Section, 27 avril 1988, *M. S.*, n° 66650, Rec. ; CE, Assemblée, 3 décembre 1999, *Didier*, n° 207434, Rec.).

Il est possible de douter de l'impartialité de la décision de sanction prévue à l'article 14 puisque c'est la même autorité - l'exécutif local - qui va à la fois émettre une notification des griefs (fondé sur le RNU ou le PLU que sa commune/EPCI a établi), mais aussi émettre une sanction (astreinte et confiscation). Dès lors qu'une notification des griefs n'émane pas d'un organisme distinct de celui qui émet la sanction, cette notification pourrait constituer « *un pré-jugement entachant la décision de sanction de méconnaissance du principe d'impartialité* » (CE, 18 février 2011, *G.*, n° 316854, T.).

2/ Saisine d'office et concentration des pouvoirs répressifs entre les mains d'une seule personne

Le cumul des fonctions d'*accusation* (l'exécutif local affirme dans sa lettre de mise de demeure que le citoyen a commis une infraction), d'*instruction* (l'exécutif local invite à des observations écrites) et de « *jugement/prononcé de la sanction* » (l'exécutif local sanctionne par astreinte et confiscation) devrait par ailleurs être systématiquement prohibé au nom du principe d'impartialité objective. La fonction d'accusation est clairement incompatible avec celle de « *jugement* ». Finalement, c'est l'exécutif local qui poursuit et qui juge à la fois.

Sur l'auto-saisine, le Conseil d'État a ainsi jugé que ce pouvoir « *devait être suffisamment encadré pour ne pas donner à penser que les membres de la formation appelée à statuer sur la sanction tiennent les faits visés par la décision d'ouverture de la procédure ou la notification ultérieure des griefs comme d'ores et déjà établis ou leur caractère répréhensible au regard des règles ou principes à appliquer comme d'ores et déjà reconnu, en méconnaissance du principe d'impartialité* » (CE, Assemblée, 21 décembre 2012, *Société Groupe Canal Plus et société Vivendi Universal*, n° 353856, Rec.).

De même, la Cour européenne des droits de l'Homme a précisé (arrêt du 11 juin 2009 *Dubus c/ France* -affaire n° 5242/04) qu'il est « *nécessaire d'encadrer plus précisément le pouvoir*



11/12/2019 - DISCUSSION SUR L'ARTICLE 14 LOI ENGAGEMENT ET PROXIMITE

de se saisir d'office de manière à ce que soit effacée l'impression que la culpabilité de la requérante a été établie dès le stade de l'ouverture de la procédure ».

Saisi d'une question prioritaire de constitutionnalité, le Conseil constitutionnel a adopté le même type de suspicion envers ce type de saisine et une position proche de celle de la Cour européenne et considéré que « *les dispositions contestées, en organisant la Commission bancaire sans séparer en son sein, d'une part, les fonctions de poursuite des éventuels manquements des établissements de crédit aux dispositions législatives et réglementaires qui les régissent et, d'autre part, les fonctions de jugement des mêmes manquements, qui peuvent faire l'objet de sanctions disciplinaires, méconnaissent le principe d'impartialité des juridictions et, par suite, doivent être déclarées contraires à la Constitution* » (CC n° 2011-200 QPC du 2 décembre 2011).

L'article 14 prévoit ainsi une auto-saisine de l'exécutif local en cas d'infraction supposée dans tous les cas qui lui semblent litigieux, que l'infraction concerne sans distinction la construction d'une piscine d'agrément ou le seul habitat du présumé délinquant. Qui encadre et contrôle ce pouvoir d'auto-saisine ? Comment une seule et même autorité peut-elle être à la fois accusatrice et juge dans une affaire au sein une société démocratique ?

Le pouvoir accordé au maire semble aller bien au-delà de ce qui est *nécessaire* pour exercer sa mission : jusque-là, il détenait – et détient toujours - le pouvoir d'émettre un arrêté interruptif de travaux, de faire établir un procès-verbal d'infraction et de transmettre ces éléments au parquet qui se chargeait de la procédure pénale...Aujourd'hui, le maire ou le Président d'EPCI exercera non seulement sa mission d'exécutif local mais encore celui de juge des infractions d'urbanisme.

En outre, au gré de ses priorités ou de ses affinités personnelles, le maire pourra choisir de sanctionner tel administré plutôt qu'un autre, de punir davantage un habitant en résidence mobile plutôt qu'un amateur de piscine... C'est une belle « promotion », mais c'est avant tout une inquiétude justifiée pour les administrés, notamment pour les plus modestes ou les plus marginaux en termes d'habitat.

II- DES RÈGLES DE FOND OUBLIEES

A – LA PRESOMPTION D'INNOCENCE BAFOUEE

La présomption d'innocence proclamée par l'article 9 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du citoyen est un principe fondateur du droit pénal français en vertu duquel tout homme est présumé innocent jusqu'à ce qu'il ait été déclaré coupable, et dont il « *résulte qu'en principe le législateur ne saurait instituer de présomption de culpabilité en matière répressive* » (2009-580 DC du 10 juin 2009, cons. 17).

L'article 14 de la loi Engagement et Proximité, en accordant à l'exécutif local un pouvoir exorbitant sous la forme du triptyque *accusation/instruction/sanction administrative*, laisse entrevoir l'existence d'un pré-jugement, portant ainsi atteinte flagrante à la présomption d'innocence sur le plan de la sanction administratives stricto sensu.



11/12/2019 - DISCUSSION SUR L'ARTICLE 14 LOI ENGAGEMENT ET PROXIMITE

Par ailleurs, si des poursuites pénales étaient engagées sur le fondement des articles 480 et suivants du code de l'urbanisme à la suite d'une procédure administrative (sanctions) issue de l'article 14 présentement déféré, il est manifeste que l'appréciation de la licéité à laquelle aura dû procéder l'exécutif local fera peser sur les personnes poursuivies une véritable présomption de culpabilité ; les éléments constitutifs qui auront présidé à la décision administrative de sanction étant, en fait, les mêmes que ceux qui présideraient à une éventuelle poursuite et condamnation pénale.

B - ATTEINTE A LA RÈGLE « NON BIS IN IDEM » OU LE NON CUMUL DES SANCTIONS

Le dispositif prévu à l'article 14 octroie à l'exécutif local le pouvoir d'édicter une sanction administrative pécuniaire, tout en laissant la possibilité à la procédure pénale de se dérouler concomitamment. Ainsi, pour un même fait (construction illicite, absence d'autorisation d'urbanisme...) un administré pourrait se voir sanctionner deux fois, administrativement et pénalement.

Si, dans son avis d'assemblée générale du 29 avril 2004, le Conseil d'État relève que le principe « non bis in idem » ne s'oppose pas à ce qu'il soit infligé, à raison des mêmes faits, une sanction pénale et une sanction administrative, il conditionne ce cumul à ce que « que l'institution de chacun de ces types de sanctions repose sur un objet différent et tend à assurer la sauvegarde de valeurs ou d'intérêts qui ne se confondent pas » (CE, avis, Section de l'intérieur, 29 avril 2004, n° 370136).

En cas d'infraction à l'urbanisme, il apparaît que sanction administrative et sanction pénale reposent sur un même objet (construction illicite/irrégulière) et visent à la sauvegarde d'intérêts strictement identiques qui se confondent totalement (respect des dispositions d'urbanisme, intérêt général et remise en l'état).

L'article 14 ouvre la voie à un cumul des sanctions violant la règle « non bis in idem ».

Finalement, en accordant ce nouveau pouvoir à l'exécutif local, ce texte prévoit la possibilité d'un parfait mais néanmoins inquiétant doublon de sanctions (objet identique, sauvegarde de valeurs et d'intérêts identiques).

Rappelons qu'en droit européen, l'article 54 de la Convention d'application de l'accord de Schengen interdit de condamner pour les mêmes faits celui a déjà été condamné par une autre partie contractante.

C – RISQUE DE DEVITALISATION DU DROIT PENAL DE L'URBANISME

Tout se passe comme si la confusion des pouvoirs garantissait le respect de la loi d'urbanisme. Le maire, qui édicte sa propre réglementation d'urbanisme (PLU, carte communale) et qui en punira désormais sa violation, sera le maître absolu en son fief. La justice pénale est trop lente ou trop laxiste ? Créons donc une sanction administrative, bénéficiant du privilège du préalable, rapide et expéditive, dont les contours sont en friction permanente avec les grands principes et le droit à un procès équitable (article 6.1 CESDH).



11/12/2019 - DISCUSSION SUR L'ARTICLE 14 LOI ENGAGEMENT ET PROXIMITE

Le code pénal et le code de procédure pénale ont posé des règles strictes pour éviter l'excès de punition en cas de pluralité réelles d'infractions pénales, pour préserver les droits de la défense, pour limiter le quantum de la peine ou exonérer de responsabilité le présumé délinquant en fonction des circonstances de l'espèce.

Si *l'état de nécessité* (nécessité impérieuse de construire un habitat, ou de stationner une résidence mobile en urgence...) s'explique devant le juge répressif, ce principe exonérateur de responsabilité n'aura pas à être intégré par l'exécutif local qui devra simplement veiller à établir une peine proportionnée.

En outre, comment expliquer sereinement à un administré que le système prévu est sain et démocratique, lorsque celui-ci peut se voir sanctionné sans délai par l'exécutif local, puis être relaxé pour les mêmes faits quelques mois plus par le tribunal correctionnel compétent ?

Tout se passe comme s'il fallait impérativement aller (trop) vite, et substituer sur l'autel de l'efficacité une justice d'urbanisme expéditive à la justice pénale plus humaine et plus riche de garanties multiples. N'oublions pas que cette nouvelle sanction administrative va toucher avec une violence froide d'abord et avant tout des individus, des particuliers dans leur quotidien, dans leur vie. Les citoyens réclament le droit d'être jugés par une justice pénale sereine qui prend en compte tous les aspects des circonstances de l'espèce, et non par une décision de sanction exécutoire émanant d'un « *roitelet local* » que l'article 14 rend aujourd'hui tout puissant.

C'est pour toutes ces raisons qu'il convient de censurer le dispositif de sanction mis en place au profit de l'exécutif local par l'article 14 de la loi Engagement et proximité.