



Commentaire

Décision n° 2024-1099 QPC du 10 juillet 2024

M. Hervé B. et autre

(Exécution provisoire des mesures de restitution en matière d'urbanisme)

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 23 mai 2024 par la Cour de cassation (chambre criminelle, arrêt n° 782 du 22 mai 2024) d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) posée par M. Hervé B. et Mme Élisabeth S. portant sur la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit du premier alinéa de l'article L. 480-7 du code de l'urbanisme, dans sa rédaction résultant de la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, ainsi que de l'article 515-1 du code de procédure pénale (CPP), dans sa rédaction issue de la loi n° 81-82 du 2 février 1981 renforçant la sécurité et protégeant la liberté des personnes.

Dans sa décision n° 2024-1099 QPC du 10 juillet 2024, le Conseil constitutionnel a déclaré conforme à la Constitution la seconde phrase du premier alinéa de l'article L. 480-7 du code de l'urbanisme, dans sa rédaction résultant de la loi du 24 mars 2014 précitée.

I. – Les dispositions renvoyées

A. – Objet des dispositions renvoyées

1. – La constatation et la répression des infractions au droit de l'urbanisme

Le droit de l'urbanisme a pour objet principal la réglementation de l'utilisation du sol sur le territoire national¹. À cette fin, il soumet notamment les constructions, aménagements et démolitions à des règles particulières² et peut énoncer des

¹ L'article L. 101-3 du code de l'urbanisme prévoit ainsi que « *La réglementation de l'urbanisme régit l'utilisation qui est faite du sol, en dehors des productions agricoles, notamment la localisation, la desserte, l'implantation et l'architecture des constructions./ La réglementation de l'urbanisme régit l'utilisation du sol sur l'ensemble du territoire français, à l'exception des collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 de la Constitution, de la Nouvelle-Calédonie et des Terres australes et antarctiques françaises, conformément aux dispositions spécifiques régissant ces territoires* ».

² Ces règles sont regroupées au sein du livre IV du code de l'urbanisme (articles L. 410-1 à L. 481-3). Elles précisent notamment, en fonction du type de projet et de son lieu d'implantation, les conditions d'autorisation et les règles d'utilisation des sols, d'implantation, de destination, de nature, d'architecture, d'assainissement ou d'aménagement des abords du projet à respecter.

interdits, par exemple, pour protéger des espaces sensibles ou prévenir certains risques (risques naturels, pollutions, *etc.*).

Afin de garantir le respect de ces règles, les articles L. 480-1 à L. 480-17 du code de l'urbanisme déterminent les conditions dans lesquelles leur méconnaissance peut être constatée ainsi que les sanctions pénales et civiles encourues.

a. – Le constat des infractions et les mesures conservatoires d'interruption des travaux

* L'article L. 480-1 du code de l'urbanisme donne compétence à plusieurs autorités pour dresser procès-verbal des infractions qu'il vise et dont elles ont connaissance.

Les infractions aux règles relatives aux certificats d'urbanisme, aux autorisations et déclarations préalables, aux constructions et aménagements ainsi qu'à certains contrôles administratifs³ peuvent ainsi être constatées soit par les officiers ou agents de police judiciaire, soit par les fonctionnaires et agents de l'État et des collectivités publiques commissionnés à cet effet par le maire ou le ministre chargé de l'urbanisme et assermentés⁴.

Le même article ajoute que, lorsque l'autorité administrative et, au cas où il est compétent pour délivrer les autorisations, le maire ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) compétent ont connaissance d'une infraction « *de la nature de celles que prévoient les articles L. 480-4 [soit les mêmes infractions que celles mentionnées par l'article L. 480-1 auxquelles s'ajoutent notamment les infractions au régime des démolitions] et L. 610-1 [soit les infractions aux dispositions des plans locaux d'urbanisme], ils sont tenus d'en faire dresser procès verbal* »⁵.

* En application de l'article L. 480-2 du même code, l'interruption des travaux peut alors être ordonnée à titre de mesure conservatoire :

– soit sur réquisition du ministère public, agissant à la requête du maire, du fonctionnaire compétent ou d'une association agréée de protection de

³ Soit les infractions aux règles respectivement prévues par les titres I^{er}, II, III, IV et VI du livre IV du code de l'urbanisme.

⁴ Leurs procès-verbaux, transmis sans délai au procureur de la République, font alors foi jusqu'à preuve du contraire.

⁵ L'inexécution de cette obligation engage la responsabilité de l'État (CE, 16 novembre 1992, n° 96016, et CE, 10 décembre 2004, n° 266424).

l'environnement⁶, soit – y compris d'office – par le juge d'instruction saisi des poursuites ou par le tribunal correctionnel⁷ ;

– soit encore par arrêté motivé du maire, pris à la suite de la constatation d'une infraction, si l'autorité judiciaire ne s'est pas encore prononcée⁸.

Le maire est avisé de la décision judiciaire et en assure, le cas échéant, l'exécution. Il peut à ce titre prendre toutes mesures de coercition nécessaires pour assurer l'application immédiate de cette décision ou de son arrêté, en procédant notamment à la saisie des matériaux approvisionnés ou du matériel de chantier.

Par ailleurs, en « *cas de constructions sans permis de construire ou d'aménagement sans permis d'aménager, ou de constructions ou d'aménagement poursuivis malgré une décision de la juridiction administrative suspendant le permis de construire ou le permis d'aménager* », le maire doit prescrire par arrêté l'interruption des travaux ainsi que, le cas échéant, l'exécution, aux frais du constructeur, des mesures nécessaires à la sécurité des personnes ou des biens.

Ce même article précise que les pouvoirs ainsi reconnus au maire, s'il n'y pourvoit pas après une mise en demeure, sont exercés par le représentant de l'État dans le département.

b. – Les sanctions pénales et civiles encourues en cas d'infraction

Les infractions ainsi constatées peuvent conduire au prononcé de sanctions pénales et donner lieu à une action civile devant les tribunaux répressifs.

* Sur le plan pénal, l'article L. 480-3 du code de l'urbanisme prévoit tout d'abord que la poursuite de travaux nonobstant la décision judiciaire ou l'arrêté du maire en ordonnant l'interruption est passible de 75 000 euros d'amende et de trois mois d'emprisonnement⁹.

L'article L. 480-4 du même code prévoit quant à lui que le fait d'exécuter des travaux soumis à la délivrance d'un permis de construire, d'une déclaration ou d'une autorisation préalable¹⁰ en méconnaissance des règles énoncées aux titres I^{er} à VII du livre IV du code de l'urbanisme¹¹ est puni d'une amende dont le montant

⁶ En application des dispositions de l'article L. 141-1 du code de l'environnement.

⁷ L'autorité judiciaire statue après avoir entendu le bénéficiaire des travaux ou l'avoir dûment convoqué à comparaître. La décision judiciaire est exécutoire sur minute, nonobstant toute voie de recours.

⁸ Une copie de l'arrêté est alors transmise sans délai au ministère public.

⁹ Ces peines sont également applicables en cas de continuation des travaux nonobstant la décision de la juridiction administrative prononçant la suspension ou le sursis à exécution de l'autorisation d'urbanisme.

¹⁰ Soit les travaux mentionnés aux articles L. 421-1 à L. 421-5 et L. 421-5-3 du code de l'urbanisme.

¹¹ Soit, comme précédemment rappelé, les infractions au régime du certificat d'urbanisme (titre I), des autorisations d'urbanisme et des déclarations préalables (titre II), des constructions (titre III), des aménagements (titre IV) et

est calculé notamment en fonction de la surface des travaux en cause¹². En cas de récidive, l'exécution de tels travaux est également passible d'une peine d'emprisonnement de six mois.

Ces peines peuvent être prononcées à l'encontre de plusieurs catégories de personnes, à savoir « *les utilisateurs du sol, les bénéficiaires des travaux, les architectes, les entrepreneurs ou autres personnes responsables de l'exécution desdits travaux* ». Sont ainsi visées tant les personnes bénéficiant des travaux illicites que celles responsables de leur réalisation¹³.

L'article L. 610-1 du code de l'urbanisme prévoit que les sanctions édictées à l'article L. 480-4 s'appliquent à d'autres comportements qu'il énumère¹⁴ et précise qu'en cas d'infraction aux dispositions des plans locaux d'urbanisme, « *les articles L. 480-1 à L. 480-9 sont applicables, les obligations mentionnées à l'article L. 480-4 s'entendant également de celles résultant des plans locaux d'urbanisme* ».

L'article L. 480-12 réprime par ailleurs d'une peine de six mois d'emprisonnement et de 7 500 euros d'amende le fait de faire obstacle aux fonctions exercées par les autorités, fonctionnaires et agents habilités à exercer un droit de visite et de communication ou à rechercher et constater des infractions prévues par le code de l'urbanisme¹⁵.

* Sur le plan civil, il résulte des dispositions de droit commun du CPP que, en cas de condamnation de la personne prévenue, le tribunal correctionnel peut statuer sur l'action civile et prononcer le versement de dommages-intérêts dès lors qu'il constate que le préjudice subi par la partie civile est personnel, actuel et présente

des démolitions (titre V) et au régime des contrôles administratifs (titre VI), ainsi que les infractions à des dispositions diverses (titre VII). Cet article réprime également l'inexécution, dans les délais prescrits, des travaux d'aménagement ou de démolition imposés par ces dispositions, l'inobservation, par les bénéficiaires d'autorisations accordées pour une durée limitée ou à titre précaire, des délais impartis pour le rétablissement des lieux dans leur état antérieur ou la réaffectation du sol à son ancien usage et l'inexécution, dans les délais prescrits par la mise en demeure prévue à l'article L. 121-22-5 du code de l'urbanisme, des travaux de démolition et de remise en état rendus nécessaires par le recul du trait de côte.

¹² Le montant de cette amende est compris entre 1 200 euros et un montant qui ne peut excéder, soit, dans le cas de la construction d'une surface de plancher, 6 000 euros par mètre carré de surface construite, démolie ou rendue inutilisable au sens de l'article L. 430-2, soit, dans les autres cas, 300 000 euros. L'article L. 480-4-1 prévoit par ailleurs qu'est puni d'une amende de 15 000 euros le fait de vendre ou de louer des terrains bâtis ou non bâtis compris dans un lotissement sans avoir obtenu un permis d'aménager ou sans avoir respecté certaines obligations.

¹³ Les personnes morales peuvent également être déclarées responsables de ces infractions dans les conditions prévues par l'article L. 480-4-2. Elles encourent alors une peine d'amende, selon les modalités prévues par l'article 131-38 du code pénal, ainsi que les peines mentionnées aux 2°, 3°, 4°, 5° et 9° de l'article 131-39 du même code.

¹⁴ Voir les 1° à 4° de l'article L. 610-1 du code de l'urbanisme.

¹⁵ Il peut également être relevé qu'en application de l'article L. 480-5, « *Le tribunal pourra ordonner la publication de tout ou partie du jugement de condamnation, aux frais du délinquant, dans deux journaux régionaux ou locaux diffusés dans tout le département, ainsi que son affichage dans les lieux qu'il indiquera* ».

un lien de causalité directe avec l'infraction¹⁶. À cet égard, l'article L. 480-1 du code de l'urbanisme précise que peuvent exercer les droits reconnus à la partie civile la commune, l'EPCI compétent en matière d'urbanisme, mais également les associations agréées de protection de l'environnement¹⁷.

2. – Les mesures de restitution susceptibles d'être prononcées en cas de condamnation pénale pour infraction aux règles d'urbanisme

a. – Les différentes mesures de restitution

* Les sanctions prononcées par le juge pénal peuvent s'accompagner de mesures de restitution, telles que la remise en état des lieux, qui ne constituent pas des peines mais des mesures à caractère réel destinées à faire cesser une situation illicite¹⁸. Selon certains auteurs, ces mesures « *sont généralement plus redoutées que la peine elle-même et sont l'objet central du contentieux pénal de l'urbanisme* »¹⁹.

L'article L. 480-5 du code de l'urbanisme prévoit qu'en cas de condamnation d'une personne physique ou morale pour une infraction prévue aux articles L. 480-4 et L. 610-1 du même code, le tribunal, « *au vu des observations écrites ou après audition du maire ou du fonctionnaire compétent, statue même en l'absence d'avis en ce sens de ces derniers, soit sur la mise en conformité des lieux ou celle des ouvrages avec les règlements, l'autorisation ou la déclaration en tenant lieu, soit sur la démolition des ouvrages ou la réaffectation du sol en vue du rétablissement des lieux dans leur état antérieur* ».

Si le juge doit ainsi statuer sur ces mesures, il apprécie cependant souverainement l'opportunité de prononcer celle qui lui apparaît la plus appropriée et son étendue²⁰.

Par ailleurs, lorsque ce moyen lui est soumis, il doit apprécier la proportionnalité de l'atteinte portée par la mesure de restitution au respect de la vie privée et familiale et au domicile de la personne concernée²¹.

¹⁶ L'article 464 du CPP prévoit ainsi que le tribunal qui prononce la peine « *statue, s'il y a lieu, sur l'action civile, et peut ordonner le versement provisoire, en tout ou partie, des dommages-intérêts alloués. Il a aussi la faculté, s'il ne peut se prononcer en l'état sur la demande en dommages-intérêts, d'accorder à la partie civile une provision, exécutoire nonobstant opposition ou appel* ».

¹⁷ Sous réserve, s'agissant de la commune ou de l'EPCI, que les faits aient été commis sur leur territoire et s'agissant de ces associations, qu'ils portent un préjudice direct ou indirect aux intérêts collectifs qu'elles ont pour objet de défendre.

¹⁸ Cass. crim., 8 juin 1989, pourvoi n° 88-86.756 ou, plus récemment, Cass. crim., 11 septembre 2018, n° 17-85.829.

¹⁹ Thierry Fossier et Jacques-Henri Robert, *Droit répressif de l'urbanisme*, Economica, 2^e édition, 2020, n° 431.

²⁰ Voir notamment, Cass. crim., 5 février 1985, *Bull. crim.* n° 64, et Cass. crim., 1^{er} décembre 1993, n° 93-81.808.

²¹ Par exemple, Cass. crim., 31 janvier 2017, n° 16-82.945.

* Les mesures de restitution peuvent également être ordonnées à titre de réparation par le juge pénal, statuant sur l'action civile. La Cour de cassation juge ainsi qu'« aucune disposition du code de l'urbanisme ne s'oppose à ce que la remise en état soit ordonnée cumulativement au titre de l'action publique et au titre de l'action civile »²².

b. – Les conditions d'exécution de ces mesures

* Le premier alinéa de l'article L. 480-7 du code de l'urbanisme précise que, lorsqu'il ordonne une mesure de restitution, le tribunal doit impartir un délai au bénéficiaire des travaux irréguliers ou de l'utilisation irrégulière du sol pour son exécution.

Ce délai vise tant à permettre à cette personne de disposer du temps nécessaire pour exécuter cette mesure qu'à ouvrir, à l'expiration de ce délai, la possibilité pour le maire ou le fonctionnaire compétent de procéder à l'exécution d'office (également appelée « exécution forcée ») de tous travaux nécessaires à l'exécution de la décision de justice²³.

* Par ailleurs, pour s'assurer de l'effectivité de la mesure de restitution ordonnée, le juge peut assortir cette injonction d'une astreinte.

Son montant, auparavant compris entre 7,50 et 75 euros par jour, a été porté à 500 euros maximum par jour de retard par la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (dite loi Alur).

Le prononcé de cette mesure, destinée à contraindre le débiteur à exécuter la décision de justice²⁴, et la fixation de son montant, dans les limites prévues par la loi, relèvent du pouvoir discrétionnaire du juge²⁵. Elle s'applique à compter de l'expiration du délai imparti pour mettre en œuvre la mesure de restitution jusqu'au jour où elle est complètement achevée²⁶.

²² Cass. crim., 8 décembre 2020, n° 19-84.245.

²³ Cass. crim., 18 novembre 2014, n° 13-83.836. L'article L. 480-9 du code de l'urbanisme prévoit ainsi que « Si, à l'expiration du délai fixé par le jugement, la démolition, la mise en conformité ou la remise en état ordonnée n'est pas complètement achevée, le maire ou le fonctionnaire compétent peut faire procéder d'office à tous travaux nécessaires à l'exécution de la décision de justice aux frais et risques du bénéficiaire des travaux irréguliers ou de l'utilisation irrégulière du sol. / Au cas où les travaux porteraient atteinte à des droits acquis par des tiers sur les lieux ou ouvrages visés, le maire ou le fonctionnaire compétent ne pourra faire procéder aux travaux mentionnés à l'alinéa précédent qu'après décision du tribunal judiciaire qui ordonnera, le cas échéant, l'expulsion de tous occupants ».

²⁴ Cass. crim., 22 mai 1986, Bull. crim. n° 169.

²⁵ Cass. crim., 8 juillet 1970, Bull. crim. n° 232.

²⁶ Le troisième alinéa de l'article L. 480-7 du code de l'urbanisme prévoit à ce titre que « Si l'exécution n'est pas intervenue dans l'année de l'expiration du délai, le tribunal peut, sur réquisition du ministère public, relever à une ou plusieurs reprises, le montant de l'astreinte, même au-delà du maximum prévu ci-dessus ».

* Depuis la loi Alur, le premier alinéa de l'article L. 480-7 du même code de l'urbanisme prévoit en outre que, lorsque le juge prononce une mesure de restitution, il peut également ordonner son exécution provisoire (*les dispositions objet de la décision commentée*).

L'exécution provisoire en matières civile et pénale

Alors que les décisions prononcées par le juge civil sont par principe assorties de l'exécution provisoire, les décisions prononcées par le juge pénal ne le sont que dans les cas prévus par la loi.

* **En matière civile**, l'article 514 du code de procédure civile (CPC) énonce le principe selon lequel « *Les décisions de première instance sont de droit exécutoires à titre provisoire à moins que la loi ou la décision rendue n'en dispose autrement* »²⁷.

L'article 514-1 précise toutefois que « *Le juge peut écarter l'exécution provisoire de droit, en tout ou partie, s'il estime qu'elle est incompatible avec la nature de l'affaire* ».

L'article 514-3 du même code prévoit en outre qu'« *En cas d'appel, le premier président peut être saisi afin d'arrêter l'exécution provisoire de la décision lorsqu'il existe un moyen sérieux d'annulation ou de réformation et que l'exécution risque d'entraîner des conséquences manifestement excessives* ». En application de l'article 514-6, ce dernier statue en référé, par une décision non susceptible de pourvoi²⁸.

Il en va de même lorsque le prononcé de l'exécution provisoire est facultatif.

L'article 515 prévoit en effet que « *Lorsqu'il est prévu par la loi que l'exécution provisoire est facultative, elle peut être ordonnée, d'office ou à la demande d'une partie, chaque fois que le juge l'estime nécessaire et compatible avec la nature de l'affaire* ».

Dans ce cas, l'article 517-1 du CPC dispose que « *Lorsque l'exécution provisoire a été ordonnée, elle ne peut être arrêtée, en cas d'appel, que par le premier président et dans les cas suivants* :

1° *Si elle est interdite par la loi ;*

2° *Lorsqu'il existe un moyen sérieux d'annulation ou de réformation de la décision et que l'exécution risque d'entraîner des conséquences manifestement excessives ; dans ce dernier cas, le premier président peut aussi prendre les mesures prévues aux articles 517 et 518 à 522. Le même pouvoir appartient, en cas d'opposition, au juge qui a rendu la décision lorsque l'exécution risque d'entraîner des conséquences manifestement excessives* ».

²⁷ Cette rédaction résulte du décret n° 2019-1333 du 11 décembre 2019 réformant la procédure civile. Antérieurement à ce décret, l'article 514 du CPC prévoyait que l'exécution provisoire ne pouvait pas être poursuivie sans avoir été ordonnée, sauf pour les décisions qui en bénéficiaient de plein droit, telles que les ordonnances de référé.

²⁸ L'article 514-3 prévoit en outre qu'« *En cas d'opposition, le juge qui a rendu la décision peut, d'office ou à la demande d'une partie, arrêter l'exécution provisoire de droit lorsqu'elle risque d'entraîner des conséquences manifestement excessives* ».

Le premier président statue alors en référé, par une décision non susceptible de pourvoi²⁹.

Il résulte de ces dispositions qu'en matière civile, lorsqu'une décision de première instance est assortie de l'exécution provisoire (de droit ou facultative), la personne condamnée peut contester, dans des délais utiles, une telle exécution afin d'éviter notamment qu'elle n'entraîne des conséquences qui seraient manifestement excessives. Il en va notamment ainsi lorsque le juge, saisi d'une demande de démolition ou de mise en conformité à titre de réparation, décide d'ordonner l'exécution provisoire de cette mesure.

* **En matière pénale**, le principe fixé au premier alinéa de l'article 708 du CPP est que « *L'exécution de la ou des peines prononcées à la requête du ministère public a lieu lorsque la décision est devenue définitive* ». Corrélativement, l'article 506 du CPP prévoit que l'appel des jugements rendus en matière correctionnelle a un caractère suspensif (« *Pendant les délais d'appel et durant l'instance d'appel, il est sursis à l'exécution du jugement* »), tout en ménageant certaines exceptions applicables à l'action civile et à l'action publique.

L'article 464 du CPP prévoit ainsi que le tribunal correctionnel, statuant sur l'action civile, peut ordonner le versement provisoire, en tout ou en partie, des dommages-intérêts alloués à la partie civile ou, s'il ne peut se prononcer en l'état sur une telle demande, accorder à cette dernière une provision, exécutoire nonobstant opposition ou appel. Dans ce cas, en application de l'article 515-1 du même code, la personne condamnée peut contester cette mesure, en cause d'appel, devant le premier président statuant en référé qui peut l'arrêter si elle risque d'entraîner des conséquences manifestement excessives³⁰. Ce dernier peut également subordonner la suspension de cette exécution provisoire à la constitution d'une garantie, réelle ou personnelle, suffisante pour répondre de toutes restitutions ou réparations.

Comme l'a jugé la Cour de cassation, cette voie de recours ne permet pas de contester d'autres mesures que le versement provisoire de dommages-intérêts³¹.

S'agissant de l'action publique, l'exécution provisoire peut être ordonnée pour différentes peines alternatives et complémentaires en application du quatrième alinéa de l'article 471 du CPP : il en est ainsi, par exemple, du travail d'intérêt général, de la détention à domicile, de la suspension ou de l'annulation du permis de conduire. Le sursis (simple ou probatoire notamment) assortissant l'emprisonnement peut également être déclaré exécutoire par provision.

Il ressort des travaux parlementaires qu'en introduisant cette faculté pour le juge pénal d'ordonner l'exécution provisoire des mesures de restitution, les auteurs de l'amendement à l'origine de ces dispositions souhaitaient améliorer l'efficacité de

²⁹ Article 517-4 du CPC.

³⁰ L'ordonnance rendue à cette occasion n'entre pas dans les prévisions de l'article 567 du code de procédure pénale et n'est donc pas susceptible de pourvoi devant la chambre criminelle de la Cour de cassation (Cass. crim., 13 avril 1983, n° 101).

³¹ Cass. crim., 16 octobre 1968, n° 67-91.992 : En autorisant le tribunal appelé à statuer sur l'action civile à ordonner éventuellement le versement provisoire, en tout ou en partie, des dommages-intérêts, le deuxième alinéa de l'article 464 du CPP énonce une disposition exceptionnelle qui, dérogeant au principe général posé par l'article 506 du même code suivant lequel il est sursis à l'exécution du jugement pendant les délais d'appel et durant l'instance d'appel, doit être interprétée restrictivement et ne peut s'entendre au-delà de ses termes mêmes. Les juges ne sauraient notamment user de cette faculté lorsqu'ils condamnent le prévenu à des réparations civiles dont le caractère particulier exclut toute possibilité ultérieure de restitution.

telles mesures. Ils considéraient en effet qu'« *En vue d'assurer [le] caractère incitatif [de l'astreinte] et en cas d'appel souvent dilatoire, l'exécution provisoire de la condamnation à remettre en état doit pouvoir être ordonnée* »³².

B. – Origine de la QPC et question posée

À la suite de travaux entrepris par les requérants sur un terrain situé sur une zone du plan d'occupation des sols (POS) où toute construction nouvelle à usage d'habitation était interdite³³, le maire avait dressé un procès-verbal d'infraction le 7 septembre 2011. Puis il avait ordonné, par un arrêté du 14 octobre 2011, l'interruption des travaux.

Deux nouveaux procès-verbaux constatant la poursuite des travaux avaient été dressés les 14 janvier 2012 et 11 mars 2013.

Le 29 août 2016, sur plainte avec constitution de partie civile de la commune, une information judiciaire avait été ouverte au terme de laquelle le juge d'instruction avait renvoyé, par une ordonnance du 23 novembre 2020, les requérants devant le tribunal correctionnel des chefs d'exécution de travaux ou d'utilisation du sol interdite par arrêté dans un espace naturel sensible départemental et de poursuite de travaux malgré un arrêté municipal d'interdiction.

Par un jugement du 30 mars 2021, le tribunal correctionnel les avait déclarés coupables de ces chefs et avait prononcé à leur encontre une peine d'emprisonnement de quarante-cinq jours. Il avait en outre ordonné l'affichage de la décision en mairie pendant deux mois ainsi que la démolition de la construction illégale dans un délai de trois mois, sous astreinte de trente euros par jour de retard et avec exécution provisoire.

Les requérants avaient alors interjeté appel de cette décision et soulevé, à cette occasion, une QPC portant sur les articles L. 480-7 du code de l'urbanisme et 515-1 du CPP.

Par des arrêts du 8 septembre et du 17 novembre 2021, la cour d'appel avait respectivement confirmé le jugement sur l'ensemble de ses dispositions pénales et civiles, à l'exception de celles relatives à l'exécution provisoire qu'elle avait dit n'y avoir lieu à prononcer, et déclaré la QPC irrecevable.

³² Exposé sommaire de l'amendement n° COM-77 présenté le 4 octobre 2013 par MM. Ronan Dantec et Joël Labbé devant la commission des affaires économiques du Sénat.

³³ Soit sur une zone ND pouvant être protégée soit au regard de l'existence de risques ou nuisances, soit de la qualité des sites, des milieux naturels, des paysages et de leur intérêt esthétique, historique ou écologique.

Les requérants s'étaient pourvus en cassation et avaient déposé un mémoire aux fins de contestation du refus de transmission de cette question.

Dans son arrêt du 22 mai 2024 précité, la chambre criminelle de la Cour de cassation avait jugé que la QPC soulevée présentait un caractère sérieux dès lors que « *les dispositions de l'article L. 480-7 du code de l'urbanisme [...] autorisent le juge à assortir de l'exécution provisoire les mesures de restitution prononcées en application de l'article L. 480-5 du même code* » et que « *Ni les dispositions critiquées ni aucune autre disposition ne permettent à la personne condamnée de solliciter la suspension de cette exécution provisoire, ce qui est de nature à la priver du droit à un recours juridictionnel effectif et à porter une atteinte excessive à sa vie privée et à son droit de propriété* ». Elle l'avait donc renvoyée au Conseil constitutionnel.

II. – L'examen de la constitutionnalité des dispositions contestées

Les requérants reprochaient à ces dispositions de ne prévoir aucun recours permettant d'obtenir la suspension de l'exécution provisoire d'une mesure de démolition prononcée par le juge pénal, y compris en cas d'appel. Ils faisaient valoir à cet égard que, la cour d'appel n'étant pas tenue d'examiner ce recours à bref délai, ils étaient privés de la possibilité de contester utilement un ordre de démolition dont les effets peuvent pourtant être irrémédiables. Ils critiquaient en outre l'absence de procédure équivalente à celle permettant de solliciter la suspension de l'exécution provisoire assortissant le versement de dommages-intérêts ordonnée par le juge pénal statuant sur l'action civile. Il en résultait selon eux une méconnaissance du droit à un recours juridictionnel effectif, du droit de propriété, du droit au respect de la vie privée, du principe de l'inviolabilité du domicile et du droit de mener une vie familiale normale.

Au regard de ces griefs, le Conseil constitutionnel a jugé que la QPC portait uniquement sur la seconde phrase du premier alinéa de l'article L. 480-7 du code de l'urbanisme (paragr. 4).

A. – L'examen du grief tiré de la méconnaissance du droit à un recours juridictionnel effectif

1. – La jurisprudence constitutionnelle

* Aux termes de l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 : « *Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution* ». Il en résulte qu'« *il ne doit pas être porté d'atteinte substantielle au droit des personnes*

intéressées d'exercer un recours effectif devant une juridiction »³⁴.

Dans le cadre du contrôle qu'il opère sur le fondement du droit à un recours juridictionnel effectif, le Conseil constitutionnel ne tient pas compte de la qualification juridique conférée à l'acte pour déterminer s'il est susceptible d'être contesté devant un juge. Ainsi, tout acte, qu'il soit juridictionnel ou non juridictionnel, pris par une autorité publique, administrative ou judiciaire, peut être contrôlé au regard des exigences du droit à un recours effectif.

Pour apprécier la nécessité même de prévoir un recours juridictionnel, le Conseil est le plus souvent conduit à constater que l'acte en cause est susceptible d'emporter des conséquences, sinon défavorables, tout au moins certaines sur l'intéressé³⁵. Ce contrôle lui permet de s'assurer de l'existence d'un lien suffisant entre l'acte et l'atteinte susceptible de résulter de l'absence de recours.

* Le Conseil constitutionnel a déjà examiné, sur le fondement de ce droit, l'absence de possibilité de contester des actes émanant d'un magistrat.

– Dans sa décision n° 2016-543 QPC du 24 mai 2016, il a considéré que l'absence de voie de recours permettant de contester la décision par laquelle le juge d'instruction refuse de délivrer un permis de visite aux proches d'un détenu prévenu ou d'autoriser celui-ci à téléphoner méconnaissait le droit à un recours juridictionnel effectif. Il a ainsi jugé qu'« *Au regard des conséquences qu'entraînent ces refus pour une personne placée en détention provisoire, l'absence de voie de droit permettant la remise en cause de la décision du magistrat, excepté lorsque cette décision est relative au refus d'accorder, durant l'instruction, un permis de visite au profit d'un membre de la famille du prévenu, conduit à ce que la procédure contestée méconnaisse les exigences découlant de l'article 16 de la Déclaration de 1789* »³⁶.

³⁴ Par exemple, récemment, décision n° 2023-1077 QPC du 24 janvier 2024, *Comité social et économique Procter & Gamble Amiens et autres (Participation des salariés aux résultats de l'entreprise)*, paragr. 4.

³⁵ *A contrario*, le Conseil a écarté le grief tiré de la méconnaissance du droit à un recours juridictionnel effectif à l'encontre de dispositions prévoyant l'exécution d'une fin de peine d'emprisonnement sous la forme d'un régime de semi-liberté, d'un placement à l'extérieur, d'un placement sous surveillance électronique ou d'une permission de sortir, dès lors qu'elle constitue « *une mesure par nature favorable au détenu et ne peut intervenir qu'avec son accord* » (décision n° 2004-492 DC du 2 mars 2004, *Loi portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité*, cons. 125).

³⁶ Décision n° 2016-543 QPC du 24 mai 2016, *Section française de l'observatoire international des prisons (Permis de visite et autorisation de téléphoner durant la détention provisoire)*, paragr. 14. Voir également décision n° 2018-715 QPC du 22 juin 2018, *Section française de l'observatoire international des prisons (Correspondance écrite des personnes en détention provisoire)*, pour la censure pour méconnaissance du droit à un recours juridictionnel effectif de dispositions ne prévoyant pas de recours contre la décision de l'autorité judiciaire de refus de correspondre par écrit opposée à des détenus, ainsi que la décision n° 2018-763 QPC, *Section française de l'Observatoire international des prisons (Rapprochement familial des détenus prévenus attendant leur comparution devant la juridiction de jugement)*, pour une censure comparable concernant des refus de rapprochement familial.

Le commentaire de cette décision précise, à propos du contrôle opéré par le Conseil constitutionnel, que « *le seul fait que la décision refusant la demande de visite ou l'autorisation de téléphoner soit le fait d'un magistrat ne pouvait suffire à satisfaire l'exigence du droit à un recours effectif. C'est cette décision qui devait pouvoir être contestée dès lors qu'elle faisait naître l'atteinte à un droit* ».

– De la même façon, dans sa décision n° 2021-905 QPC du 7 mai 2021, le Conseil constitutionnel a censuré des dispositions permettant de faire exécuter dans un autre État membre de l'Union européenne une peine prononcée par une juridiction française, au motif qu'elles ne prévoyaient de recours ni contre la décision du représentant du ministère public d'engager, de sa propre initiative, cette procédure, ni contre celle de refuser de l'engager alors que la personne condamnée le sollicite, ni enfin contre celle d'y mettre fin après qu'elle a été lancée.

Le Conseil a considéré que, quand bien même ce magistrat ne pouvait former cette demande, sans le consentement de la personne condamnée, que s'il avait acquis « *la certitude que l'exécution de la condamnation dans cet État facilitera sa réinsertion sociale, que cette personne est ressortissante de cet État et qu'elle y a sa résidence habituelle ou fait l'objet d'une mesure d'éloignement vers cet État* », au regard des conséquences qu'étaient susceptibles d'entraîner pour la personne condamnée de telles décisions, l'absence de voie de droit permettant leur remise en cause méconnaissait les exigences de l'article 16 de la Déclaration de 1789³⁷.

* Si le Conseil admet ainsi de confronter à l'exigence du droit au recours juridictionnel effectif les conditions dans lesquelles peuvent être contestées des décisions prises par un magistrat, il ne fait toutefois pas du double degré de juridiction une exigence constitutionnelle³⁸.

Dans sa décision n° 2012-243/244/245/246 QPC du 14 mai 2012, le Conseil a en effet considéré que « *si le dernier alinéa de l'article L. 7112-4 du code du travail dispose que la décision de la commission arbitrale ne peut être frappée d'appel, le principe du double degré de juridiction n'a pas, en lui-même, valeur constitutionnelle ; que les dispositions contestées n'ont ni pour objet ni pour effet d'interdire tout recours contre une telle décision ; que cette décision peut en effet, ainsi qu'il résulte de la jurisprudence constante de la Cour de cassation, faire l'objet, devant la cour d'appel, d'un recours en annulation formé, selon les règles applicables en matière d'arbitrage et par lequel sont appréciés notamment le respect des exigences d'ordre public, la régularité de la procédure et le principe*

³⁷ Décision n° 2021-905 QPC du 7 mai 2021 précitée. Voir aussi, plus récemment, la décision n° 2021-959 QPC du 7 janvier 2022, *M. Manuel R. (Droit de recours dans le cadre de la procédure d'exécution sur le territoire français d'une peine privative de liberté prononcée par une juridiction d'un État membre de l'Union européenne)*.

³⁸ Voir par exemple la décision n° 2010-81 QPC du 17 décembre 2010, *M. Boubakar B. (Détenue provisoire : réserve de compétence de la chambre de l'instruction)*.

du contradictoire ; que l'arrêt de la cour d'appel peut faire l'objet d'un pourvoi en cassation ; qu'eu égard à la compétence particulière de la commission arbitrale, portant sur des questions de fait liées à l'exécution et à la rupture du contrat de travail des journalistes, ces dispositions ne méconnaissent pas le droit à un recours juridictionnel effectif »³⁹.

* En outre, le Conseil constitutionnel juge avec constance que le caractère suspensif du recours n'est pas, en soi, une exigence constitutionnelle.

Ainsi, dans sa décision n° 2011-203 QPC du 2 décembre 2011, le Conseil constitutionnel a jugé que « *le caractère non suspensif d'une voie de recours ne méconnaît pas, en lui-même, le droit à un recours juridictionnel effectif garanti par l'article 16 de la Déclaration de 1789* »⁴⁰.

Le Conseil n'a donc pas censuré les exigences procédurales particulièrement strictes encadrant les recours contre les perquisitions fiscales dès lors qu'un recours existait bien : « *ces dispositions [notamment, le caractère non suspensif de l'appel], indispensables à l'efficacité de la procédure de visite et destinées à assurer la mise en œuvre de l'objectif de valeur constitutionnelle de lutte contre la fraude fiscale, ne portent pas atteinte au droit du requérant d'obtenir, le cas échéant, l'annulation des opérations de visite* »⁴¹.

Il a également pu juger, par exemple, qu'il était loisible au législateur de prévoir l'absence de caractère suspensif d'un recours contre un acte administratif⁴².

Par ailleurs, dans de nombreuses affaires, le Conseil constitutionnel retient, pour écarter le grief tiré de la méconnaissance du droit au recours, l'existence de procédures de référé, qui permettent au justiciable d'obtenir une première décision sur la conservation des intérêts en cause⁴³.

³⁹ Voir également décision n° 2004-491 DC du 12 février 2004, *Loi complétant le statut d'autonomie de la Polynésie française*, cons. 4, décision n° 2013-338/339 QPC du 13 septembre 2013, *Société Invest Hôtels Saint-Dizier Rennes et autre (Prise de possession d'un bien exproprié selon la procédure d'urgence)*, cons. 8.

⁴⁰ Décision n° 2011-203 QPC du 2 décembre 2011, *M. Wathik M. (Vente des biens saisis par l'administration douanière)*, cons. 10.

⁴¹ Décision n° 2010-19/27 QPC du 30 juillet 2010, *Époux P. et autres (Perquisitions fiscales)*, cons. 9.

⁴² Voir, par exemple, la décision n° 2016-745 DC du 26 janvier 2017, *Loi relative à l'égalité et à la citoyenneté*, paragr. 83 : s'agissant du pouvoir de consignation du préfet pour défaut d'exécution par une commune de ses obligations en matière d'aménagement et de gestion des aires d'accueil des gens du voyage, le Conseil constitutionnel juge que « *Le législateur, auquel il était par ailleurs loisible de prévoir que le recours contre l'ordre de consignation ne serait pas suspensif, a ainsi assorti la procédure de consignation qu'il a instaurée de garanties suffisantes* ».

⁴³ Voir, par exemple les décisions n° 2003-467 DC du 13 mars 2003, *Loi pour la sécurité intérieure*, cons. 4, n° 2011-119 QPC du 1^{er} avril 2011, *Mme Denise R. et autre (Licenciement des assistants maternels)*, cons. 5 et n° 2015-490 QPC du 14 octobre 2015, *M. Omar K. (Interdiction administrative de sortie du territoire)*, cons. 9.

Par exemple, dans sa décision n° 2023-1038 QPC du 24 mars 2023, le Conseil était saisi de dispositions qui prévoyaient qu'une personne dont le domicile était occupé de manière illicite pouvait demander au préfet de mettre en demeure l'occupant de quitter les lieux et que ce dernier devait, en cas de refus de l'occupant, procéder sans délai à l'évacuation forcée du logement.

Le Conseil a d'abord relevé qu'« *en adoptant ces dispositions, le législateur a entendu assurer l'évacuation à bref délai des domiciles illicitement occupés. Ce faisant, il a cherché à protéger le principe de l'inviolabilité du domicile, le droit au respect de la vie privée et le droit de propriété des occupants réguliers* »⁴⁴. Il a ensuite considéré que, « *d'une part, les dispositions contestées ne privent pas l'occupant de la possibilité d'introduire un référé sur le fondement de l'article L. 521-3 du code de justice administrative ou d'exercer un recours contre la mise en demeure devant le juge administratif qui, sur le fondement des articles L. 521-1 et L. 521-2 du même code, peut suspendre l'exécution de la mise en demeure ou ordonner toutes mesures nécessaires à la sauvegarde d'une liberté fondamentale* », et que « *D'autre part, le caractère non suspensif d'une voie de recours ne méconnaît pas, en lui-même, le droit à un recours juridictionnel effectif* »⁴⁵. Il en a déduit que les dispositions contestées ne méconnaissaient pas les exigences de l'article 16 de la Déclaration de 1789.

* Toutefois, à de rares occasions, le Conseil constitutionnel a pu tenir compte de l'absence de caractère suspensif d'un recours pour apprécier le respect de ces exigences. En effet, si le caractère non suspensif d'un recours existant ne méconnaît pas « *en lui-même* » le droit à un recours juridictionnel effectif, il peut en aller différemment lorsque la décision contestée produit des effets irrémédiables et que l'absence de caractère suspensif se combine avec l'absence d'autres garanties procédurales, telles que l'existence d'une procédure contradictoire.

– Dans sa décision n° 2011-203 QPC du 2 décembre 2011 précitée, saisi de dispositions qui permettaient l'aliénation, en cours de procédure, par l'administration des douanes, sur autorisation d'un juge, des véhicules et objets périssables saisis, le Conseil a constaté que la demande d'aliénation formée par l'administration, en application de l'article 389 du code des douanes, était examinée en l'absence de toute procédure contradictoire et que l'exécution de la mesure d'aliénation revêtait un caractère définitif. Il a donc jugé que, « *au regard des conséquences qui résultent de l'exécution de la mesure d'aliénation, la combinaison de l'absence de caractère contradictoire de la procédure et du caractère non suspensif du recours contre la décision du juge conduisent à ce que*

⁴⁴ Décision n° 2023-1038 QPC du 24 mars 2023, Mme. Nacéra Z. (*Procédure administrative d'expulsion du domicile d'autrui*), paragr. 10.

⁴⁵ *Ibid*, paragr. 14.

la procédure applicable méconnaît les exigences découlant de l'article 16 de la Déclaration de 1789 »⁴⁶.

– Dans la décision n° 2014-390 QPC du 11 avril 2014, le Conseil a jugé que méconnaissaient le droit à un recours juridictionnel effectif des dispositions « *permettant la destruction de biens saisis, sur décision du procureur de la République, sans que leur propriétaire ou les tiers ayant des droits sur ces biens et les personnes mises en cause dans la procédure en aient été préalablement avisés et qu'ils aient été mis à même de contester cette décision devant une juridiction afin de demander, le cas échéant, la restitution des biens saisis* »⁴⁷.

– Dans sa décision n° 2015-500 QPC du 27 novembre 2015, le Conseil était saisi d'une disposition permettant au comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT) de faire appel à un expert aux frais de l'employeur et mettant à la charge de ce dernier les frais de l'expertise, même lorsqu'il obtenait ensuite l'annulation en justice de la délibération du CHSCT de recourir à une telle expertise. Il a considéré que « *la combinaison de l'absence d'effet suspensif du recours de l'employeur et de l'absence de délai d'examen de ce recours conduit, dans ces conditions, à ce que l'employeur soit privé de toute protection de son droit de propriété en dépit de l'exercice d'une voie de recours* »⁴⁸ et censuré, pour ce motif, la disposition.

À l'inverse, dès lors qu'il disposait d'un recours ultérieur pour contester le coût final de l'expertise décidée par le CHSCT, à qui il appartenait de déterminer l'étendue et le délai de cette expertise ainsi que le nom de l'expert, le Conseil a considéré, dans sa décision n° 2017-662 QPC du 13 octobre 2017, que le recours ouvert à l'employeur contre cette délibération était conforme au droit à un recours juridictionnel effectif⁴⁹.

De même, dans sa décision n° 2019-787 QPC du 7 juin 2019, le Conseil a jugé conforme au droit à un recours juridictionnel effectif l'absence de sursis à exécution du licenciement d'un salarié protégé, dès lors que le législateur a institué des garanties suffisantes visant à remédier aux conséquences, pour le salarié protégé et pour les institutions représentatives du personnel, de l'exécution de l'autorisation administrative de licenciement⁵⁰.

⁴⁶ Décision n° 2011-203 QPC du 2 décembre 2011, *M. Wathik M. (Vente des biens saisis par l'administration douanière)*, cons. 12.

⁴⁷ Décision n° 2014-390 QPC du 11 avril 2014, *M. Antoine H. (Destruction d'objets saisis sur décision du procureur de la République)*, cons. 5.

⁴⁸ Décision n° 2015-500 QPC du 27 novembre 2015, *Société Foot Locker France SAS (Contestation et prise en charge des frais d'une expertise décidée par le CHSCT)*, cons. 10.

⁴⁹ Décision n° 2017-662 QPC du 13 octobre 2017, *Société EDF (Recours de l'employeur contre une expertise décidée par le CHSCT)*.

⁵⁰ Décision n° 2019-787 QPC du 7 juin 2019, *M. Taoufik B. (Absence de sursis à exécution du licenciement d'un salarié protégé)*, paragr. 9 à 17.

2. – L'application à l'espèce

* Dans la décision commentée, le Conseil constitutionnel a examiné, en premier lieu, le grief tiré de la méconnaissance du droit à un recours juridictionnel effectif.

Après avoir rappelé les termes de l'article 16 de la Déclaration de 1789 et sa formule de principe selon laquelle « *Il résulte de cette disposition qu'il ne doit pas être porté d'atteinte substantielle au droit des personnes intéressées d'exercer un recours effectif devant une juridiction* » (paragr. 5), le Conseil a décrit l'objet des dispositions contestées.

À cet égard, il a rappelé qu'en application du premier alinéa de l'article L. 480-5 du code de l'urbanisme, en cas de condamnation d'une personne pour certaines infractions prévues par ce code, le tribunal peut ordonner une mesure de restitution consistant en un ordre de démolition, de mise en conformité des lieux ou des ouvrages, ou de réaffectation des sols (paragr. 6).

Il a ensuite observé que le premier alinéa de l'article L. 480-7 du même code prévoit que, dans ce cas, le tribunal impartit au bénéficiaire des travaux irréguliers ou de l'utilisation irrégulière du sol un délai pour l'exécution de cette mesure de restitution et qu'il peut assortir son injonction d'une astreinte (paragr. 7). Puis il a relevé que les dispositions contestées permettent au tribunal d'ordonner l'exécution provisoire de cette injonction (paragr. 8).

Le Conseil constitutionnel a alors constaté, d'une part, que « *l'exécution provisoire d'une mesure de restitution ne peut être ordonnée par le juge pénal qu'à la suite d'un débat contradictoire au cours duquel la personne prévenue peut présenter ses moyens de défense et faire valoir sa situation* » (paragr. 9). Nonobstant l'effet irrémédiable qui peut résulter de l'exécution provisoire d'une mesure de démolition ordonnée par le juge pénal, la décision contestée se distingue en cela nettement des rares cas dans lesquels le Conseil a pu être saisi de dispositions ouvrant un recours qui n'était pas suspensif contre une décision prise à la suite d'une procédure non contradictoire.

S'appuyant sur la jurisprudence constante de la Cour de cassation, le Conseil a relevé, d'autre part, « *que le juge est tenu d'apprécier le caractère proportionné de l'atteinte que cette mesure est susceptible de porter au droit au respect de la vie privée et familiale de la personne prévenue, lorsqu'une telle garantie est invoquée* » (paragr. 10). Comme précédemment rappelé, la chambre criminelle de la Cour de cassation a en effet jugé, dans un arrêt du 31 janvier 2017 précité, que le juge est tenu de répondre aux conclusions selon lesquelles une mesure de démolition porterait une atteinte disproportionnée au droit au respect de la vie

privée et familiale de la personne prévenue⁵¹. Le prononcé d'une mesure de restitution n'est ainsi pas systématique, mais repose sur l'appréciation par le juge de la proportionnalité de cette mesure au regard des circonstances de l'espèce et notamment, lorsque la personne prévenue invoque le droit précité, de sa situation personnelle et familiale.

Le Conseil constitutionnel en a déduit qu'au regard des conditions dans lesquelles l'exécution provisoire peut être ordonnée par le juge, les dispositions contestées ne méconnaissent pas le droit à un recours juridictionnel effectif. Il a donc écarté le grief tiré de la méconnaissance de ce droit (paragr. 11).

B. – L'examen du grief tiré de la méconnaissance du droit de propriété

1. – La jurisprudence constitutionnelle

* Au sein du champ d'application de la protection constitutionnelle dont bénéficie le droit de propriété, le Conseil constitutionnel distingue la protection contre la privation de propriété, fondée sur l'article 17 de la Déclaration de 1789, de celle contre les atteintes portées à l'exercice du droit de propriété, fondée sur l'article 2 de cette déclaration.

La première n'autorise à priver un individu de sa propriété que si « *la nécessité publique, légalement constatée, l'exige évidemment, et sous la condition d'une juste et préalable indemnité* »⁵². La seconde conduit le Conseil à s'assurer que les atteintes portées à l'exercice du droit de propriété sont justifiées par un motif d'intérêt général et « *proportionnées à l'objectif poursuivi* »⁵³. Le Conseil s'assure également, sur le fondement de l'article 2, que les limitations apportées à l'exercice du droit de propriété n'aboutissent pas à en dénaturer le sens et la portée⁵⁴.

Pour apprécier si une mesure relève du champ de l'article 17 ou de celui de l'article 2 de la Déclaration de 1789, le Conseil prend en compte tant la nature de l'atteinte à la propriété que son objet.

Ainsi, par exemple, la procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique a pour objet une privation de propriété et relève donc de l'article 17 de la

⁵¹ Cass. crim., 31 janvier 2017, n° 16-82.945, précité.

⁵² Décision n° 81-132 DC du 16 janvier 1982, *Loi de nationalisation*, cons. 44 et 46 et décision n° 2011-169 QPC du 30 septembre 2011, *Consorts M. et autres (Définition du droit de propriété)*, cons. 6.

⁵³ Décisions n° 2010-60 QPC du 12 novembre 2010, *M. Pierre B. (Mur mitoyen)*, cons. 3 et n° 2011-151 QPC du 13 juillet 2011, *M. Jean-Jacques C. (Attribution d'un bien à titre de prestation compensatoire)*, cons. 3.

⁵⁴ Le Conseil a ainsi censuré sur ce fondement une disposition législative permettant de contraindre un créancier poursuivant à devenir propriétaire d'un bien immobilier détenu par son débiteur, en le déclarant, sous certaines conditions, adjudicataire de l'immeuble ainsi mis aux enchères (décision n° 98-403 DC du 29 juillet 1998, *Loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions*, cons. 38 à 40).

Déclaration de 1789⁵⁵, contrairement à l'accès aux propriétés privées pour l'étude des projets de travaux publics et à l'occupation temporaire de ces terrains pour la réalisation de ces opérations, qui constituent uniquement des restrictions à l'exercice du droit de propriété⁵⁶.

Dans le cadre du contrôle des atteintes portées à l'exercice du droit de propriété, le Conseil constitutionnel juge de manière constante qu'« *Il est loisible au législateur d'apporter aux conditions d'exercice du droit de propriété des personnes privées, protégé par l'article 2 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, des limitations liées à des exigences constitutionnelles ou justifiées par l'intérêt général, à la condition qu'il n'en résulte pas d'atteintes disproportionnées au regard de l'objectif poursuivi* »⁵⁷.

Il procède ainsi en deux temps : il veille d'abord à ce que l'atteinte soit liée à une exigence constitutionnelle ou justifiée par un motif d'intérêt général ; il s'assure ensuite que cette atteinte est proportionnée à l'objectif poursuivi.

* En dehors des dispositions relatives à la préemption ou à l'expropriation, le Conseil constitutionnel n'a que peu fréquemment été saisi de dispositions portant sur des règles d'urbanisme.

– Dans sa décision n° 2000-436 DC du 7 décembre 2000, le Conseil était saisi de dispositions relatives au contenu des plans locaux d'urbanisme auxquelles il était fait grief de faire peser des contraintes importantes sur l'exercice du droit de propriété. À cette occasion, le Conseil a jugé que « *les restrictions apportées par les dispositions critiquées aux conditions d'exercice du droit de propriété sont justifiées par l'intérêt général qui s'attache à la maîtrise, par les collectivités publiques, de l'occupation des sols et du développement urbain ; que, d'ailleurs, les règles relatives aux plans locaux d'urbanisme résultant de la loi déferée ne diffèrent pas sensiblement des règles jusqu'alors applicables aux plans d'occupation des sols ; que ces restrictions sont accompagnées, sous le contrôle du juge de l'excès de pouvoir, de garanties de fond et de procédure ; qu'en particulier, le projet de plan local d'urbanisme arrêté par le conseil municipal ou soumis à modification ou à révision est, en application des articles L. 123-10 et L. 123-13 nouveaux du code de l'urbanisme, soumis à enquête publique ; qu'ainsi, contrairement à ce qu'affirment les requérants, les intéressés sont informés du contenu de ce plan et mis à même de formuler leurs observations auprès du commissaire-enquêteur ou du président de la commission d'enquête ;*

⁵⁵ Voir, notamment, la décision n° 2010-26 QPC du 17 septembre 2010, *SARL l'Office central d'accèsion au logement (Immeubles insalubres)*, cons. 6.

⁵⁶ Décision n° 2011-172 QPC du 23 septembre 2011, *Époux L. et autres (Accès aux propriétés privées pour l'étude des projets de travaux publics)*, cons. 9 et 10.

⁵⁷ Voir, en dernier lieu, la décision n° 2022-1005 QPC du 29 juillet 2022, *Mme Marie D. (Interdiction de recevoir des libéralités pour les membres des professions de santé)*, paragr. 3.

que, dans ces conditions, les dispositions de la loi déferée relatives au contenu des plans locaux d'urbanisme ne portent pas au droit de propriété une atteinte contraire à la Constitution »⁵⁸.

– Dans sa décision n° 2011-182 QPC du 14 octobre 2011, le Conseil était saisi de dispositions permettant à l'État d'établir une servitude de passage et d'aménagement pour assurer la continuité des voies de défense contre l'incendie. Après avoir relevé que ces dispositions poursuivaient un but d'intérêt général en facilitant la lutte contre les incendies de forêts, et que le législateur avait prévu un régime d'indemnisation et délimité la portée et l'objet de cette servitude, le Conseil a jugé que le législateur s'est « *borné à prévoir une enquête publique pour les seuls cas où les aménagements nécessitent une servitude d'une largeur supérieure à six mètres ; que, faute d'avoir prévu, dans les autres cas, le principe d'une procédure destinée à permettre aux propriétaires intéressés de faire connaître leurs observations ou tout autre moyen destiné à écarter le risque d'arbitraire dans la détermination des propriétés désignées pour supporter la servitude, les dispositions contestées doivent être déclarées contraires à la Constitution »⁵⁹.*

– Dans sa décision n° 2014-394 QPC du 7 mai 2014, le Conseil était saisi de dispositions établissant une servitude légale de voisinage interdisant aux propriétaires de fonds voisins d'avoir des arbres, arbrisseaux et arbustes près de la limite de la propriété voisine à une distance inférieure à celle prescrite par des règlements particuliers. Ces dispositions permettaient au voisin, sans avoir à justifier d'un préjudice ou à invoquer un motif particulier, d'exiger l'arrachage ou la réduction des arbres. Après avoir relevé qu'en imposant le respect de certaines distances pour les plantations en limite de la propriété voisine, le législateur avait entendu assurer des relations de bon voisinage et prévenir les litiges nés de relations de voisinage et ainsi poursuivi un but d'intérêt général, le Conseil a jugé que l'atteinte portée à l'exercice du droit de propriété ne revêtait pas un caractère disproportionné au regard du but poursuivi⁶⁰.

– Enfin, dans sa décision n° 2020-853 QPC du 31 juillet 2020, le Conseil était saisi de dispositions permettant aux communes et EPCI compétents en matière de plan local d'urbanisme de demander au tribunal qu'il ordonne la démolition ou la mise en conformité des ouvrages installés sans permis de construire ou d'aménager, ou sans déclaration préalable, en méconnaissance de ce permis ou en violation de règles prévues par le code de l'urbanisme.

⁵⁸ Décision n° 2000-436 DC du 7 décembre 2000, *Loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains*, cons. 15.

⁵⁹ Décision n° 2011-182 QPC du 14 octobre 2011, *M. Pierre T. (Servitude administrative de passage et d'aménagement en matière de lutte contre l'incendie)*, cons. 8.

⁶⁰ Décision n° 2014-394 QPC du 7 mai 2014, *Société Casuca (Plantations en limite de propriétés privées)*, cons. 11 à 14.

Il a d'abord relevé que « *l'action en démolition est justifiée par l'intérêt général qui s'attache au respect des règles d'urbanisme, lesquelles permettent la maîtrise, par les collectivités publiques, de l'occupation des sols et du développement urbain* ».

Il a ensuite constaté qu'un certain nombre de garanties entouraient cette action en démolition : « *cette action en démolition ne peut être introduite que par les autorités compétentes en matière de plan local d'urbanisme et dans un délai de dix ans qui commence à courir dès l'achèvement des travaux. Par ailleurs, la démolition ne peut être prononcée que par le juge judiciaire et à l'encontre d'un ouvrage édifié ou installé sans permis de construire ou d'aménager, ou sans déclaration préalable, en méconnaissance de ce permis ou en violation des règles de fond dont le respect s'impose sur le fondement de l'article L. 421-8 du code de l'urbanisme* ».

Le Conseil a toutefois formulé une réserve d'interprétation aux termes de laquelle « *les dispositions contestées ne sauraient, sans porter une atteinte excessive au droit de propriété, être interprétées comme autorisant la démolition d'un tel ouvrage lorsque le juge peut, en application de l'article L. 480-14, ordonner à la place sa mise en conformité et que celle-ci est acceptée par le propriétaire* ».

Sous cette réserve, il a déclaré les dispositions conformes à la Constitution⁶¹.

2. – L'application à l'espèce

* Le Conseil constitutionnel a procédé, dans un second temps, à l'examen du grief tiré de la méconnaissance du droit de propriété, en se fondant uniquement sur l'article 2 de la Déclaration de 1789 (paragr. 12).

À cet égard, il a implicitement considéré que si la mesure de restitution prononcée peut avoir pour effet de priver son propriétaire de la propriété d'un bien irrégulièrement bâti, les dispositions contestées, qui ne visent qu'à rétablir les lieux dans leur situation antérieure aux travaux irréguliers, n'entraient pas dans le champ d'application de l'article 17 de la Déclaration de 1789, relatif aux privations de propriété, mais dans celui de son article 2, sur le fondement duquel il contrôle les atteintes portées à l'exercice du droit de propriété.

Puis, le Conseil a constaté que, d'une part, les dispositions contestées visent à assurer l'efficacité des mesures de restitution ordonnées par le juge pénal en cas de condamnation pour violation des règles prévues par le code de l'urbanisme et

⁶¹ Décision n° 2020-853 QPC du 31 juillet 2020, *M. Antonio O. (Action en démolition d'un ouvrage irrégulièrement édifié ou installé)*, paragr. 7 à 11.

qu'en les adoptant, le législateur a poursuivi l'objectif de valeur constitutionnelle de sauvegarde de l'ordre public (paragr. 13).

D'autre part, il a relevé, dans le prolongement direct de la réponse au grief tiré de la méconnaissance du droit à un recours juridictionnel effectif, qu'« *il revient au juge d'apprécier si le prononcé de l'exécution provisoire de la mesure de restitution est nécessaire au regard des circonstances de l'espèce* » (paragr. 14). Compte tenu des conséquences que l'exécution provisoire d'une mesure de restitution peut avoir pour la personne prévenue, alors que celle-ci n'est pas définitivement condamnée, le contrôle concret opéré par le juge judiciaire est ainsi de nature à garantir à la personne que son prononcé n'interviendra que si cette mesure apparaît justifiée.

Le Conseil en a déduit que le grief tiré de la méconnaissance du droit de propriété devait être écarté (paragr.15).

Les dispositions contestées ne méconnaissant pas non plus le droit au respect de la vie privée, le principe de l'inviolabilité du domicile et le droit de mener une vie familiale normale, ni aucun autre droit ou liberté garantis par la Constitution, le Conseil constitutionnel les a déclarées conformes à la Constitution (paragr. 16).