

Commentaire

Décision n° 2015-464 QPC du 9 avril 2015

M. Marc A.

(Délit d'obstacle au droit de visite en matière d'urbanisme)

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 11 février 2015, par la Cour de cassation (chambre criminelle, arrêt n° 651 du 10 février 2015), d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) posée par M. Marc A., relative à la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit de l'article L. 480-12 du code de l'urbanisme.

Dans sa décision n° 2015-464 QPC du 9 avril 2015, le Conseil constitutionnel a déclaré l'article L. 480-12 du code de l'urbanisme conforme à la Constitution.

I. – Les dispositions contestées

A. – L'origine et le contexte des dispositions contestées

L'article L. 480-12 du code de l'urbanisme sanctionne le fait de mettre obstacle au droit de visite prévu à l'article L. 461-1 du même code.

1. – L'article L. 461-1 du code de l'urbanisme : le droit de visite des constructions

L'article L. 461-1 du code de l'urbanisme institue un droit de visite des constructions en cours ou achevées au profit des agents assermentés de l'État, durant toute la durée du chantier et jusqu'à trois ans après le dépôt de la déclaration d'achèvement des travaux. Il s'agit de permettre un contrôle administratif du respect de la réglementation en matière d'urbanisme.

L'article L. 461-1 dispose ainsi : « *Le préfet et l'autorité compétente mentionnée aux articles L. 422-1 à L. 422-3 ou ses délégués, ainsi que les fonctionnaires et les agents commissionnés à cet effet par le ministre chargé de l'urbanisme et assermentés, peuvent visiter les constructions en cours, procéder aux vérifications qu'ils jugent utiles et se faire communiquer tous documents techniques se rapportant à la réalisation des bâtiments, en particulier ceux relatifs à l'accessibilité aux personnes handicapées quel que soit le type de handicap. Ce droit de visite et de communication peut aussi être exercé après l'achèvement des travaux pendant trois ans* »

Selon la jurisprudence de la Cour de cassation, l'article L. 461-1 du code de l'urbanisme « *autorise le maire ou les fonctionnaires compétents à visiter, à tout moment, les constructions en cours ou après l'achèvement des travaux* »¹.

Ce droit de visite est exercé que la construction en cours ait lieu ou non dans un domicile et que la construction achevée ait ou non été affectée à un usage de domicile.

Pour autant, l'inviolabilité du domicile est protégée par les dispositions du code pénal. Ainsi, la violation de domicile par une personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public est un délit prévu et réprimé par l'article 432-8 du code pénal². Il résulte de ces dispositions que les agents publics ne peuvent pas pénétrer sur la propriété d'autrui sans son consentement. Ce principe s'applique en toute situation, y compris dans le cadre du droit de visite prévu à l'article L. 461-1 du code de l'urbanisme.

Les agents de l'État habilités à effectuer les visites en vertu des dispositions du code de l'urbanisme ne peuvent donc pas contraindre un occupant à accepter la visite.

Ce principe a été rappelé dans une réponse ministérielle de 2006, selon laquelle : « *lors des constatations effectuées à l'intérieur d'une propriété, l'agent verbalisateur doit préalablement rechercher l'accord manuscrit de l'occupant ou recueillir son accord verbal et le consigner dans le procès-verbal. En cas de refus d'accès à la propriété, l'agent doit consigner le refus opposé par l'occupant dans le procès-verbal et transmettre celui-ci au ministère public, qui peut ordonner une enquête préliminaire, voire saisir le juge d'instruction en vue d'ordonner une visite domiciliaire sur commission rogatoire délivrée aux officiers de police judiciaire* »³.

2. – L'article L. 480-12 du code de l'urbanisme : l'incrimination de l'obstacle au droit de visite

L'article L. 480-12 du code de l'urbanisme érige en infraction pénale le fait de faire obstacle au droit de visite prévu à l'article L. 461-1. Dans sa version en vigueur, cet article résulte de l'ordonnance n° 2005-1527 du 8 décembre 2005 relative au permis de construire et aux autorisations d'urbanisme, prise sur le

¹ Cass. crim., 12 juin 2001, n° 00-85.663.

² « *Le fait, par une personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public, agissant dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions ou de sa mission, de s'introduire ou de tenter de s'introduire dans le domicile d'autrui contre le gré de celui-ci hors les cas prévus par la loi, est puni de deux ans d'emprisonnement et de 30 000 euros d'amende.* » De la même manière, la violation de domicile commise par un particulier est réprimée par l'article 226-4 du code pénal.

³ Rép. min. n° 74381: JOAN 31 janvier 2006, p. 1094.

fondement de la loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004 de simplification du droit. Cette ordonnance a été ratifiée par l'article 6 de la loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement.

L'infraction est punie d'une amende de 3 750 euros et d'un emprisonnement d'un mois.

Cette infraction est également applicable aux personnes morales, en vertu de l'article L. 480-4-2 du code de l'urbanisme. Dans ce cas, les peines encourues sont une peine d'amende d'un montant égal au quintuple de celui prévu pour les personnes physiques (soit 18 750 euros) et celles prévues aux 2°, 3°, 4°, 5° et 9° de l'article 131-39 du code pénal (interdiction d'exercice de l'activité, exclusion des marchés publics, affichage de la décision...).

Par ailleurs, l'article L. 480-12 précise que cette sanction est sans préjudice de l'application des peines plus fortes suivantes :

– la peine d'un an d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende pour rébellion et celle de deux ans d'emprisonnement et de 30 000 euros d'amende pour rébellion en réunion (art. 433-7 du code pénal) ;

– la peine de cinq ans d'emprisonnement et de 75 000 euros d'amende pour rébellion armée et celle de dix ans d'emprisonnement et de 150 000 euros d'amende pour rébellion armée en réunion (art. 433-8 du code pénal).

Un concours d'infraction peut en effet conduire à ce que la personne soit poursuivie et condamnée à la fois sur le fondement de l'article L. 480-12 du code de l'urbanisme et sur le fondement des articles 433-7 ou 433-8 du code pénal. Dans ce cas, les peines prononcées ne pourront dépasser la limite du maximum légal de la peine la plus élevée (art. 132-3 et 132-4 du code pénal).

La jurisprudence est venue préciser les éléments permettant d'établir que le délit d'obstacle au droit de visite est constitué.

Le 12 juin 2001, la Cour de cassation a ainsi précisé qu'une personne ne pouvait justifier un refus de visite au motif qu'elle n'avait reçu de la part de l'administration aucun courrier préalable l'informant de cette visite⁴.

Le 29 juin 2010, la Cour de cassation a confirmé la condamnation d'une personne reconnue coupable du délit d'obstacle au droit de visite, alors que cette

⁴ Cass. Crim., 12 juin 2001, n° 00-85.663.

personne avait d'abord allégué à tort l'inaccessibilité du chantier puis un empêchement personnel qui n'était pas justifié⁵.

Enfin, il convient également de signaler qu'il est renvoyé à cette incrimination instituée par l'article L. 480-12 du code de l'urbanisme par :

– le c de l'article L. 624-3 du code du patrimoine, pour le droit de visite d'un chantier relatif à un monument historique ;

– le paragraphe II de l'article L. 515-24 du code de l'environnement, pour le droit de visite d'une installation soumise à un plan de prévention des risques technologiques ;

– le paragraphe II de l'article L. 562-5 du code de l'environnement, pour le droit de visite d'une zone interdite par un plan de prévention des risques technologiques.

L'article L. 480-12 est également cité intégralement à l'article L. 152-4 du code de la construction et de l'habitation.

B. – Origine de la QPC et question posée

M. Marc A. a fait réaliser des travaux sur sa propriété, dans laquelle il a élu domicile. Par un jugement du 5 juin 2013, il a été déclaré coupable du délit d'obstacle au droit de visite par le tribunal correctionnel de Grasse. Il a été condamné à une amende de 3 000 euros, en application de l'article L. 480-12 du code de l'urbanisme. Ce jugement a été confirmé par la cour d'appel d'Aix-en-Provence le 27 mai 2014. C'est à l'occasion du pourvoi en cassation contre cet arrêt que le requérant a soulevé la question de la conformité de l'article L. 480-12 du code de l'urbanisme aux droits et libertés garantis par la Constitution.

Dans son arrêt de renvoi de la QPC au Conseil constitutionnel, la Cour de cassation a relevé « *que la question posée présente un caractère sérieux au regard des principes de respect de l'inviolabilité du domicile et de la liberté individuelle, en ce que l'article L. 480-12 du code de l'urbanisme sanctionne quiconque aura mis obstacle au droit de visite prévu par l'article L. 461-1 dudit code, alors que ce dernier texte n'assortit pas le contrôle qu'il prévoit de garanties particulières, notamment lorsque la visite s'effectue dans un domicile* ».

⁵ Cass crim., 29 juin 2010, n° 09-82.834.

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

Le requérant soutenait que « *L'article L. 480-12 du code de l'urbanisme, en ce qu'il sanctionne quiconque aura mis obstacle au droit de visite prévu par l'article L. 461-1 susvisé, alors que ce texte n'assortit pas le contrôle qu'il prévoit de garanties particulières, notamment lorsque la visite s'effectue dans un domicile, porte atteinte au respect de l'inviolabilité du domicile et de la liberté individuelle* ».

L'inviolabilité du domicile est une composante du droit à la vie privée, garanti par l'article 2 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789. Ce principe a été rappelé par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2013-357 QPC du 29 novembre 2013 : « *la liberté proclamée par l'article 2 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 implique le droit au respect de la vie privée et, en particulier, de l'inviolabilité du domicile* »⁶.

Il résulte de la jurisprudence du Conseil constitutionnel, bien établie depuis 1999, que, hors du cadre des actes de police judiciaire, l'intervention de l'autorité judiciaire pour autoriser la pénétration dans un domicile n'est pas une exigence constitutionnelle. Toutefois, des garanties légales assurant le respect des exigences constitutionnelles découlant de l'article 2 de la Déclaration de 1789 doivent encadrer la pénétration dans un domicile.

Dans la décision n° 2013-357 QPC précitée, le Conseil a précisé ce cadre constitutionnel. Il a d'abord rappelé qu'il incombe au législateur, en application de l'article 34 de la Constitution, de fixer les règles concernant les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques ainsi que la procédure pénale. Dans ce cadre, il lui incombe « *d'assurer la conciliation entre, d'une part, la prévention des atteintes à l'ordre public et la recherche des auteurs d'infractions, toutes deux nécessaires à la sauvegarde de droits et de principes de valeur constitutionnelle, et, d'autre part, le respect des autres droits et libertés constitutionnellement protégés* ». Aussi, « *dans l'exercice de son pouvoir, le législateur ne saurait priver de garanties légales des exigences constitutionnelles* »⁷.

Dans sa décision n° 2014-693 DC du 25 mars 2014, le Conseil constitutionnel a validé les mesures permettant la mise en œuvre de la géolocalisation. Il a considéré que lorsque la mise en place ou le retrait du moyen technique permettant la géolocalisation rend nécessaire la pénétration dans un lieu privé dans le cadre de la recherche des auteurs de certains types d'infraction était

⁶ Décision n° 2013-357 QPC du 29 novembre 2013, *Société Wesgate Charters Ltd (Visite des navires par les agents des douanes)*, cons. 6.

⁷ *Idem*, cons. 5.

placée sous l'autorisation et le contrôle de l'autorité judiciaire et que « *les restrictions apportées aux droits constitutionnellement garantis [sont] nécessaires à la manifestation de la vérité et ne revêtent pas un caractère disproportionné au regard de la gravité et de la complexité des infractions commises* »⁸.

Par ailleurs, depuis la décision n° 99-411 DC du 16 juin 1999⁹, le Conseil retient une définition de la liberté individuelle limitée au domaine des privations de liberté (garde à vue, détention, rétention administrative, hospitalisation sans consentement...).

Dans sa décision n° 2015-464 QPC commentée, le Conseil constitutionnel était saisi du seul article L. 480-12 du code de l'urbanisme, qui réprime le fait de faire obstacle au droit de visite prévu par l'article L. 461-1 du même code. Le requérant tentait de démontrer que, si ce droit de visite n'est pas en lui-même contraignant, le fait de sanctionner sa méconnaissance d'une peine délictuelle lui conférerait indirectement un caractère de contrainte et avait donc pour conséquence une violation du domicile ne respectant pas les exigences de l'article 2 de la Déclaration de 1789.

Le Conseil constitutionnel a choisi de répondre au grief tiré de l'atteinte à l'inviolabilité du domicile par les dispositions de l'article L. 480-12 du code de l'urbanisme en tant qu'elles s'articulent aux dispositions de l'article L. 461-1 du même code. Il a d'abord relevé que le droit de visite institué par l'article L. 461-1 a un caractère spécifique et limité. Il a alors considéré que l'incrimination de l'obstacle à un tel droit de visite « *n'est pas de nature à porter atteinte à l'inviolabilité du domicile* » (cons. 4). Le Conseil a refusé de considérer que l'incrimination modifierait la nature du droit de visite et permettrait une violation de domicile. Le Conseil constitutionnel a donc rejeté le grief tiré de l'atteinte au respect de l'inviolabilité du domicile.

Par ailleurs, l'article L. 461-1 ne mettant pas en cause la liberté individuelle, le Conseil constitutionnel a donc jugé que « *le grief tiré de l'atteinte à la liberté individuelle est inopérant* » (cons. 5).

Constatant que les dispositions contestées ne sont contraires à aucun autre droit ou liberté que la Constitution garantit, le Conseil constitutionnel a déclaré l'article L. 480-12 du code de l'urbanisme conforme à la Constitution.

⁸ Décision n° 2014-693 DC du 25 mars 2014, *Loi relative à la géolocalisation*, cons. 16 et 17.

⁹ Décision n° 99-411 DC du 16 juin 1999, *Loi portant diverses mesures relatives à la sécurité routière et aux infractions sur les agents des exploitants de réseau de transport public de voyageurs*, cons. 20.