

**LES NOTES JURIDIQUES et TECHNIQUES du POLE NATIONAL de LUTTE
contre L'HABITAT INDIGNE**

Quelle rétroactivité des sanctions pénales instituées par la loi SRU et par l'ordonnance du 15 décembre 2005 pour lutter contre l'habitat indigne ?

La question posée est celle de l'application rétroactive de la loi pénale à des situations nées antérieurement aux textes nouveaux. En d'autres termes, dans quelles conditions les sanctions pénales instituées par les textes issus de la loi "SRU", puis de l'ordonnance du 15/12/2005 peuvent-elles s'appliquer à des infractions à des mesures de police, mises en demeure, injonctions, arrêtés d'insalubrité ou de péril antérieurs à ces textes? La question soulevée intéresse des situations d'insalubrité, de péril, d'interdiction d'habiter qui perdurent à la suite de mises en demeure et d'arrêtés non exécutés par les personnes, propriétaires notamment, à qui incombe l'obligation.

L'enjeu d'une application rétroactive de la loi pénale est de pouvoir sanctionner efficacement des infractions qui se poursuivent dans la durée (relocation, détérioration des locaux, non respect de l'interdiction d'habiter...) notamment grâce à une redéfinition des incriminations et des sanctions pénales, opérée partiellement par la loi SRU et complétée par l'ordonnance du 15/12/05. Désormais, l'élargissement du champ des incriminations permet d'encadrer et de sanctionner un grand nombre d'infractions afin de lutter contre les exploitants de l'habitat indigne.

Le principe veut en droit que la loi pénale ne soit pas rétroactive, donc par conséquent que cette dernière ne peut s'appliquer à des infractions commises antérieurement à sa promulgation.

A titre liminaire on rappellera ce principe de non-rétroactivité de la loi pénale, ainsi que les cas où la rétroactivité trouve à s'appliquer par dérogation au principe général de non-rétroactivité de la loi pénale. (1).

En second lieu, (2) on analysera dans quelles conditions s'appliquent les sanctions pénales édictées désormais par l'ordonnance de 2005.

1 - La notion de rétro-activité de la loi pénale

la non rétroactivité de la loi pénale est un principe constant qui connaît des aménagements.

1.1 Le principe : la non- rétroactivité de la loi pénale

Le principe de la non rétroactivité de la loi pénale suppose que la loi pénale ne s'applique qu'aux faits intervenus après son entrée en vigueur.

Ce principe est constitutionnel. « *La loi ne doit établir que des peines strictement et évidemment nécessaires, et nul ne peut être puni qu'en vertu d'une loi établie et promulguée antérieurement au délit, et légalement appliquée* » (article 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789) .

Le code pénal énonce ce principe dans son article 112-1 en vertu duquel « *Seuls sont punissables les faits constitutifs d'une infraction à la date à laquelle ils ont été commis* » et « *Peuvent seules être prononcées les peines légalement applicables à la même date* ».

Le principe de la non-rétroactivité de la loi dans le temps est une conséquence du principe de légalité. Si une loi nouvelle rétroagit, on pourrait faire d'un acte une infraction alors qu'au moment où il a été commis, il n'était visé par aucun texte. Ce principe est donc guidé par un souci de sécurité juridique. Néanmoins, il existe des tempéraments à ce principe de non-rétroactivité..

Pôle habitat indigne / 31 mai 2006

1.2 Aménagements du principe de non rétroactivité de la loi pénale

La rétroactivité « in mitius » de la nouvelle loi pénale plus douce.

La rétroactivité « in mitius » permet d'appliquer une **loi nouvelle plus douce** pour des faits commis postérieurement et antérieurement (application rétro-active) à sa promulgation.

Une condition est toutefois posée concernant l'application rétroactive de la loi in mitius : les faits commis ne doivent pas avoir fait l'objet, en application d'une loi ancienne plus sévère, d'une condamnation irrévocable passée en force de chose jugée.

La rétroactivité de la loi pénale dans le cadre de l'infraction continue.

Ce principe, posé par la Cour de Cassation veut qu'une **loi plus sévère** s'applique aux infractions continues dont les actes matériels persistent après son entrée en vigueur (Cass Crim, 23/12/1925).

Constitue une infraction continue une action qui se prolonge dans le temps par la réitération constante de la volonté coupable de l'auteur après l'acte initial. C'est le cas par exemple du port illégal de décoration (art. 433-14 du Code), du recel de choses (art. 321-1 et s. du Code pénal), ou encore de la construction sans permis...

On considèrera ainsi comme des délits continus les infractions se prolongeant dans le temps par l'intervention de nouveaux actes qui sont un renouvellement de l'activité interdite et témoignent de la persistance de l'intention coupable pendant toute une période.

Il faut distinguer deux types d'infractions :

Les infractions « d'omission ».

Les infractions d'omission résultent d'une abstention de faire. A titre d'exemple, l'inexécution de travaux dans les délais fixés par le préfet dans son arrêté pour réaliser les travaux, constitue une abstention de faire.

Ainsi, à l'issue du délai fixé par le préfet, si le propriétaire ne s'est pas conformé à l'injonction préfectorale, l'infraction est caractérisée, toutefois, cette dernière **ne fait pas apparaître** l'intervention de nouveaux actes qui pourraient constituer **un renouvellement** de l'activité interdite et témoigner de la persistance de l'intention coupable pendant toute une durée.

On n'est donc pas en présence d'une infraction continue et par conséquent la rétroactivité de la loi pénale nouvelle ne peut s'appliquer.

Cependant, les nouvelles rédactions issues de l'ordonnance du 15/12/05 permettent de sanctionner des infractions qui ne pouvaient être qualifiées que d'infractions « d'omission » avant celle-ci et qui deviennent des infractions d'action aujourd'hui (voir ci-après et tableau joint)

Les infractions « d'action ».

Les infractions d'action, à la différence des infractions d'omission constituent des infractions continues. En effet, une infraction d'action consiste en la réitération constante de la volonté coupable de l'auteur après l'acte initial, à savoir par exemple la relocation d'un local malgré un arrêté préfectoral interdisant d'utiliser les lieux.

Une infraction d'action constituant une infraction continue permet à une loi pénale, même plus sévère, de s'appliquer rétroactivement.

Il convient donc, au regard des précédents développements de regarder si les conditions nécessaires à la rétroactivité de la loi pénale s'appliquent aux dispositions issues de la récente ordonnance du 15/12/2005.

Pôle habitat indigne / 31 mai 2006

2 - Application du principe de rétroactivité aux dispositions pénales issues de l'ordonnance du 15/12/2005.

2.1 La rétroactivité « in-mitius » de la nouvelle loi pénale plus douce.

Notons que cette rétroactivité de la nouvelle loi pénale plus douce *ne peut bénéficier* à la récente ordonnance : en effet ces textes prévoient **des dispositions plus sévères** que les précédents textes.

2.2 L'application rétroactive des dispositions pénales issues de l'ordonnance du 15/12/2005

Cette ordonnance a redéfini et précisé les incriminations et les sanctions pénales relatives aux situations d'insalubrité - article L. 1337-4 du code de la santé publique – de péril - article L. 511-6 du Code de la construction et de l'habitation - et relatives au droit des occupants – article L. 521-4 du même code.

Les incriminations ont été étendues et précisées, les sanctions pénales renforcées, des peines complémentaires prévues et désormais, les personnes morales peuvent voir leur responsabilité effectivement engagée avec des sanctions précisées (voir tableaux ci-joints en annexe).

Nombre d'infractions précisées dans l'ordonnance étaient présentes dans les textes issus de la loi SRU, mais pouvaient souvent être analysées comme des infractions d'omission. Au contraire, la rédaction des incriminations issues de l'ordonnance permet de requalifier un certain nombre d'actes ou d'abstentions en infractions et elles deviennent des infractions d'action.

Dans ces conditions les sanctions prévues par l'ordonnance peuvent être appliquées à des infractions continues, d'action, résultant de l'observation des prescriptions d'arrêtés antérieurs à l'ordonnance.

Le tableau ci-joint fait apparaître l'ensemble des situations visées par la loi SRU, puis par l'ordonnance, pour l'insalubrité, le péril et le droit des occupants.

Pour une illustration, l'Article L.1337-4 sanctionne d'un emprisonnement de trois ans et d'une amende de 100 000 €: « - le fait, de mauvaise foi, de ne pas respecter une interdiction d'habiter et le cas échéant d'utiliser des locaux prise en application des articles L.1331-22, L. 1331-23, L. 1331-24, L.1331-25 et L. 1331-28 » et le fait de remettre à disposition des locaux vacants déclarés insalubres.

La remise à disposition du local, amorcée par la loi SRU dans son art 1331-28-2 est étendue à d'autres situations ayant fait l'objet d'un arrêté interdisant l'habitation (caves, combles, sous-sols et autres locaux impropres par nature, sur occupation, insalubrité réparable ou non...)

L'ordonnance étend le champ des infractions d'action en matière de droit des occupants et de relogement (voir tableaux joints) :

Dorénavant, si un immeuble fait l'objet d'un arrêté d'insalubrité assorti d'une interdiction d'habiter temporaire ou définitive, percevoir un loyer ou toute autre somme en contrepartie de l'occupation du logement, y compris rétroactivement est sanctionné pénalement et est constitutif d'une infraction d'action. (Art 521-4)

L'article 521-4 permet également de sanctionner le refus de procéder au relogement temporaire ou définitif de l'occupant, **bien qu'étant en mesure de le faire.**

L'ordonnance étend le champ des infractions d'action en matière de réalisation de travaux de sortie d'insalubrité (voir tableaux joints) :

La rédaction issue de l'ordonnance du 15/12/05 permet de sanctionner l'absence d'exécution de travaux prescrits par arrêté antérieurement à la publication de l'ordonnance, car l'article L 1337-4 vise en effet, le « fait de **refuser, sans motif légitime et après mise en demeure**, d'exécuter les mesures prescrites en application du II de l'article L 1331-28 ». Ce refus réitéré par le propriétaire après

Pôle habitat indigne / 31 mai 2006

l'expiration du délai imparti initialement, constitue une « action » permettant de qualifier l'infraction d' infraction d'action » et d'appliquer ainsi les nouvelles dispositions pénales issues de l'ordonnance.

L'ordonnance étend le champ des infractions d'action en matière de péril (voir tableaux ci-joints) :

L'article L511-6 sanctionne désormais le refus délibéré sans motif légitime d'exécuter les travaux prescrits.

De plus, est sanctionné le fait de mauvaise foi, de ne pas respecter une interdiction d'habiter et d'utiliser ces locaux, ainsi que de louer ou mettre à disposition ces locaux.

Les manquements à ces dispositions sont susceptibles d'être constitutifs d'une infraction d'action car témoignant d'une persistance de l'activité interdite et d'une intention coupable.

Les personnes morales peuvent être condamnées pour les mêmes infractions que les personnes physiques, l'article L 121-2 du Code Pénal encadre les conditions et les peines prévues.

Notons que des peines complémentaires ont été insérées dans l'ordonnance (confiscation du local, fonds de commerce, interdiction d'exercer une activité en rapport avec l'infraction..)

L'élargissement opéré par l'ordonnance des incriminations pénales, au delà du rôle dissuasif, doit permettre de sanctionner des infractions d'action commises avant l'entrée en vigueur de ce texte.

Le juge va pouvoir appliquer ces dispositions à l'égard d'infractions en cours. En effet, un grand nombre de locaux ayant fait l'objet d'un arrêté interdisant l'habitation continuent d'être mis à disposition par des propriétaires.

Comparatif incriminations/sanctions pénales entre la loi SRU et l'ordonnance de 2005 en matière de péril.

<u>Loi SRU du 13/12/2000: péril</u>			
Articles	Contenu des Incriminations	Sanctions pénales/ Type d'infraction*	
<i>Personnes physiques/ Peines principales</i> L 511-6	Détruire, dégrader ou détériorer des locaux ayant fait l'objet d'un arrêté dans le but de faire quitter les lieux aux occupants.	75000€/ 2 ans de prison <i>Infraction d'action.</i>	<i>Peines complémentaires</i>
	Mettre à disposition des locaux vacants suite à la notification de l'arrêté.	75000€/ 2 ans de prison <i>Infraction d'action.</i>	Non prévu
<i>Personnes morales/ Peines principales</i>	Article 121-2 du Code Pénal: Personnes morales reponsables pénalement des infractions commises, pour leur compte, par leurs organes ou représentants.	Peines non prévues	Non prévu
<u>Ordonnance du 14/12/2005: péril</u>			
Articles	Contenu des incriminations	Sanctions	Peines complémentaires
Personnes physiques/ Peines principales Infractions aux articles: L 511-6	Refus délibéré sans motif légitime d'exécuter les travaux prescrits.	50000€/ 1 an de prison <i>infraction d'action</i>	Confiscation du fonds de commerce ou des locaux mis à bail. Interdiction pour une durée de 5 ans au plus d'exercer une activité professionnelle en relation avec l'activité incriminée.
	Dégrader, détériorer, détruire des locaux ou de les rendre impropre à l'habitation dans le but d'en faire partir les occupants lorsque ces locaux sont visés par un arrêté de péril. Le fait de mauvaise foi, de ne pas respecter une interdiction d'habiter et d'utiliser ces locaux. Louer ou mettre à disposition ces locaux.	Amende de 100 000€ 3 ans de prison <i>Infraction d'action</i> <i>Infraction d'action</i> <i>Infraction d'action</i>	
Personnes morales Art L511-6: Peines principales	Article 121-2 du Code Pénal: Mêmes incriminations que pour les personnes physiques (voir ci dessus). Personnes morales reponsables pénalement des infractions commises, pour leur compte, par leurs organes ou représentants.	Article 131-38 Code Pénal: Taux maximum de l'amende égal au quintuple de celui prévu pour les personnes physiques par la loi qui réprime l'infraction.	Peines complémentaires. Art 131-39 Code Pénal: Dissolution, interdiction d'exercer, fermeture de l'établissement..

*Note: Si l'infraction constatée l'est sur le fondement d'un arrêté de péril antérieur à loi SRU ou à l'ordonnance, il faut distinguer trois hypothèses: La sanction est devenue moins sévère et s'applique rétroactivement (hypothèse 1): Ce n'est jamais le cas ici. Soit elle n'existait pas ou est devenue plus sévère (autres hypothèses) : Il faut alors distinguer deux cas: Si il s'agit d'une infraction continue d'omission, il n'y a pas répétition de l'acte donc pas de rétroactivité. En revanche, en présence d'une infraction continue d'action (voir tableau), le texte et ses sanctions pénales s'appliquent rétroactivement à l'infraction.

Comparatif incriminations/ sanctions pénales entre la loi SRU et l'ordonnance de 2005 en matière de relogement.

<u>Loi SRU du 13/12/2000: relogement</u>			
Articles	Contenu des incriminations	Sanctions pénales/ Type d'infraction	
Personnes physiques/ Peines principales			Peines complémentaires
L 521-4	Menace ou acte d'intimidation à l'égard d'un occupant en vue de le contraindre à renoncer aux droits qu'il détient.	Amende de 75000€ 2 ans de prison <i>Infraction d'action</i>	Non prévu
Personnes morales/ Peines principales	Article 121-2 du Code Pénal: Personnes morales reponsables pénalement des infractions commises, pour leur compte, par leurs organes ou représentants.	Peines non prévues	Non prévu
<u>Ordonnance du 14/12/2005: relogement</u>			
Articles	Contenu des incriminations	Sanctions pénales/ Type d'infraction*	
Personnes physiques/ Peines principales			Peines complémentaires
Infractions aux articles: L 521-4	Menace ou acte d'intimidation à l'égard d'un occupant. Rendre impropre à l'habitation le lieu occupé. Percevoir un loyer ou toute autre somme en contrepartie de l'occupation du logement, y compris rétroactivement. Refuser de procéder au relogement temporaire ou définitif de l'occupant, bien qu'étant en mesure de le faire.	100 000€/ 3 ans de prison <i>Infraction d'action</i> <i>Infraction d'action</i> <i>Infraction d'action</i> <i>Infraction d'action</i>	Confiscation du fonds de commerce ou des locaux mis à bail. Interdiction pour une durée de 5 ans au plus d'exercer une activité professionnelle en relation avec l'activité incriminée.
Personnes morales Peines principales	Article 121-2 du Code Pénal: Mêmes incriminations que pour les personnes physiques (voir ci dessus). Personnes morales reponsables pénalement des infractions commises, pour leur compte, par leurs organes ou représentants.	Article 131-38 Code Pénal: Taux maximum de l'amende égal au quintuple de celui prévu pour les personnes physiques.	Art 131-39 Code Pénal: Dissolution, interdiction d'exercer, fermeture de l'établissement..

*Note: Si l'infraction constatée l'est sur le fondement d'un arrêté de péril antérieur à loi SRU ou à l'ordonnance, il faut distinguer trois hypothèses: La sanction est devenue moins sévère et s'applique rétroactivement (hypothèse 1): Ce n'est jamais le cas ici. Soit elle n'existait pas ou est devenue plus sévère (autres hypothèses) : Il faut alors distinguer deux cas; Si il s'agit d'une infraction continue d'omission, il n'y a pas répétition de l'acte donc pas de rétroactivité. En revanche, en présence d'une infraction continue d'action (voir tableau), le texte et ses sanctions pénales s'appliquent rétroactivement à l'infraction.

Comparatif incriminations/sanctions pénales entre la loi SRU et l'ordonnance de 2005 en matière d'insalubrité.

Loi SRU du 13/12/2000: insalubrité			
Incriminations pénales	Contenu des incriminations	Type d'infraction*	Sanctions pénales
Articles de référence			
L. 1337-2	Ne pas faire droit à une interdiction d'habiter.	<i>Infraction d'Omission</i>	Amende de 75 000€ 3 ans de prison
L. 1337-4	Le fait de détruire, dégrader ou détériorer les locaux ayant fait l'objet d'un avis CDH dans le but de faire quitter les lieux aux occupants. Puni des memes peines l'infraction aux articles 1331-23,-24,-28, -28-2 et L. 1337-3 (voir détail ci dessous)	<i>Infraction d'action</i>	Amende de 75 000€ 3 ans de prison
Détail des articles:	Incriminations		
L. 1331-23 / contenu visé	Interdiction d'habiter et d'utiliser l'immeuble.	<i>Omission /Si remise à disposition: action.</i>	Amende de 75 000€ 3 ans de prison
L. 1331-24/ contenu visé	Ne pas déferer à l'injonction du préfet.	<i>Infraction d'Omission</i>	Amende de 75 000€ 3 ans de prison
L. 1331-28/ contenu visé	Détérioration des locaux dans but faire quitter les lieux	<i>Infraction d'action.</i>	Amende de 75 000€ 3 ans de prison
	Ne pas faire les travaux exigés.	<i>Infraction d'omission</i>	
	Ne pas respecter l'interdiction d'habiter.	<i>Infraction d'omission</i>	
L. 1331-28-2/ contenu visé	Relouer les locaux vacants.	<i>Infraction d'action.</i>	Amende de 75 000€ 3 ans de prison
L. 1337-3/ contenu visé	Ne pas déferer à l'interdiction d'habiter les caves, combles et pièces dépourvues d'ouverture sur l'exterieur.	<i>Infraction d'action</i>	Amende de 75 000€ 3 ans de prison
Personnes morales Peines principales	Article 121-2 du Code Pénal: Personnes morales reponsables pénalement des infractions commises, pour leur compte, par leurs organes ou représentants.	<i>Infractions non prévues</i>	Peines non prévues

*Note:Si l'infraction constatée l'est sur le fondement d'un arrêté de péril antérieur à loi SRU, il faut distinguer trois hypothèses: La sanction est devenue moins sévère et s'applique rétroactivement (hypothèse 1):Ce n'est jamais le cas ici. Soit elle n'existait pas ou est devenue plus sévère (autres hypothèses) :Il faut alors distinguer deux cas; Si il s'agit d'une infraction continue d'omission, il n'y a pas répétition de l'acte donc pas de rétroactivité. En revanche, en présence d'une infraction continue d'action (voir tableau), le texte et ses sanctions pénales s'appliquent rétroactivement à l'infraction.

Comparatif incriminations/sanctions pénales entre la loi SRU et l'ordonnance de 2005 en matière d'insalubrité.

Ordonnance du 14/12/2005: insalubrité			
Incriminations pénales	Contenu des incriminations	Type d'infraction*/Sanctions pénales	
Article de référence:	Le fait de détruire, dégrader ou détériorer les locaux ayant fait l'objet d'un avis du CDH ou d'une injonction dans le but de faire quitter les lieux aux occupants.(valable pour les articles L1331-22;L 1331-23;1331-24;1331-25;1331-26-1; 1331-27). Précise également toutes les incriminations et peines prévues pour les articles ci-dessous détaillés.	Amende de 100 000€	Personnes physiques
L. 1337-4		3 ans de prison <i>Infraction d'action</i>	Peines complémentaires Confiscation du fonds de commerce ou de l'immeuble.
Détail des articles:	Incriminations	Type d'Infraction/ Sanctions	
L. 1331-22 (ex:L. 1337-3) Contenu visé	Ne pas déferer à l'interdiction d'habiter les caves, combles, pièces dépourvues d'ouverture sur l'extérieur ou autres locaux par nature impropres à l'habitation. Remise à disposition de ces locaux.	Amende de 100 000€/ 3ans de prison <i>Infraction d'action (déjà prévue par la loi SRU)</i>	Interdiction pour une durée de 5 ans au plus d'exercer une activité professionnelle en relation avec l'activité
L. 1331-23 Contenu visé (article nouveau)	Ne pas déferer à une mise en demeure du préfet. (nouvelle incrimination*) Ne pas respecter de mauvaise foi une interdiction d'habiter/ Remise à disposition du local	Amende de 75 000€/ 2 ans de prison	
L. 1331-24 Contenu visé (article nouveau)	Ne pas déferer à l'injonction du préfet. Ne pas respecter de mauvaise foi une interdiction d'habiter/Remise à disposition du local	Amende de 100 000€/ 3 ans de prison	
L. 1331-25 Contenu visé	Ne pas respecter de mauvaise foi une interdiction d'habiter.(1) Remise à disposition du local (2) (<i>Infraction d'action</i>)	1 an de prison/ 50 000€ d'amende.	
L. 1331-28 Contenu visé	Idem 1 et 2 ci-dessus (<i>infraction d'action</i>) Refuser sans motif légitime d'exécuter les mesures prescrites.	3 ans de prison/ 100 000€ d'amende	
L. 1331-28-2 Contenu visé	Relouer les locaux vacants. (<i>infraction d'action</i>)	3 ans de prison/ 100 000€ d'amende	
Personnes morales	Article 121-2 du Code Pénal: Mêmes incriminations que pour les personnes physiques (voir ci dessus). Personnes morales reponsables pénalement des infractions commises, pour leur compte, par leurs organes ou représentants.	Peines complémentaires.	
Peines principales L 1337-4 V:		Article 131-38 Code Pénal: Taux maximum de l'amende égal au quintuple de celui prévu pour les personnes physiques.	
Art 131-39 Code Pénal: Dissolution,interdiction d'exercer, fermeture de l'établissement..			

* l'ordonnance du 15/12/05 explicite clairement les comportements sanctionnables (la loi SRU de 2000 ne parlait que des " infractions aux articles L 1331-23, L 1331-24, L 1331-28, L 1336-3... sont punies des mêmes peines"

Note:Si l'infraction constatée l'est sur le fondement d'un arrêté de péril antérieur à l'ordonnance, il faut distinguer trois hypothèses: La sanction est devenue moins

sévère et s'applique rétroactivement (hypothèse 1):Ce n'est jamais le cas ici. Soit elle n'existait pas ou est devenue plus sévère (autres hypothèses) :Il faut alors distinguer deux cas;

Si il s'agit d'une infraction continue d'omission, il n'y a pas répétition de l'acte donc pas de rétroactivité. En revanche, en présence d'une infraction continue d'action (voir tableau), le

texte et ses sanctions pénales s'appliquent rétroactivement à l'infraction.