

## Décision n° 98-403 DC du 29 juillet 1998

### Loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions

Le Conseil constitutionnel a été saisi, le 9 juillet 1998, par MM Jean-Louis Debré, José Rossi, Philippe Séguin, Patrick Devedjian, Jean-Claude Abrioux, Bernard Accoyer, Mme Michèle-Alliot-Marie, MM René André, André Angot, Philippe Auberger, Jean Auclair, Mme Martine Aurillac, MM Jean Bardet, Jean Besson, Michel Bouvard, Philippe Briand, Christian Cabal, Gilles Carrez, Mme Nicole Catala, MM Richard Cazenave, Henry Chabert, Jean-Paul Charié, Jean-Marc Chavanne, François Cornut-Gentille, Charles Cova, Henri Cuq, Lucien Degauchy, Arthur Dehaine, Patrick Delnatte, Jean-Marie Demange, Yves Deniaud, Eric Doligé, Jean-Michel Dubernard, Jean-Pierre Dupont, Nicolas Dupont-Aignan, Christian Estrosi, Pierre Frogier, Robert Galley, René Galy-Dejean, Henri de Gastines, Hervé Gaymard, Jacques Godfrain, Jean-Claude Guibal, François Guillaume, Gérard Hamel, Michel Hunault, Christian Jacob, Didier Julia, Robert Lamy, Pierre Lasbordes, Pierre Lellouche, Jacques Limouzy, Lionnel Luca, Thierry Mariani, Alain Marleix, Gilbert Meyer, Jean-Claude Mignon, Renaud Muselier, Jacques Myard, Patrick Ollier, Mme Françoise de Panafieu, MM Dominique Perben, Etienne Pinte, Serge Poignant, Bernard Pons, Robert Poujade, Didier Quentin, André Schneider, Bernard Schreiner, Frantz Taittinger, Georges Tron, Jean Ueberschlag, Léon Vachet, Roland Vuillaume, Jean-Luc Warsmann, Mme Marie-Jo Zimmermann, MM François d'Aubert, Dominique Bussereau, Pierre Cardo, Laurent Dominati, Nicolas Forissier, Gilbert Gantier, Claude Gatignol, Claude Goasguen, François Goulard, Philippe Houillon, Marc Laffineur, Pierre Lequiller, Alain Madelin, Alain Moyne-Bressand, Bernard Perrut, Jean Proriol, Jean Roatta, Guy Teissier, Mme Marie-Thérèse Boisseau, MM Charles de Courson, Claude Gaillard et Arthur Paecht, le 10 juillet 1998, par M Francis Delattre, le 15 juillet 1998, par M Jean-Claude Lenoir, le 16 juillet 1998, par Mme Sylvia Bassot et M Charles Ehrmann, le 17 juillet 1998, par M Jean Rigaud, le 21 juillet 1998, par MM Roland Blum et Jean-François Mattei, députés, dans les conditions prévues à l'article 61, alinéa 2, de la Constitution de la conformité à celle-ci de la loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions ;

Le Conseil constitutionnel,

Vu la Constitution ;

Vu l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 modifiée portant loi organique sur le Conseil constitutionnel ;

Vu l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances ;

Vu l'ordonnance n° 45-2394 du 11 octobre 1945 instituant des mesures exceptionnelles et temporaires en vue de remédier à la crise du logement ;

Vu le code civil ;

Vu le code de la construction et de l'habitation ;

Vu le code général des impôts ;

Vu le code de procédure civile (ancien) ;

Vu le code rural ;

Vu la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 modifiée tendant à améliorer les rapports locatifs ;

Vu la loi n° 98-461 du 13 juin 1998 d'orientation et d'incitation relative à la réduction du temps de travail ;

Le rapporteur ayant été entendu ;

1. Considérant que les auteurs de la saisine demandent au Conseil constitutionnel de déclarer non conformes à la Constitution les articles 51, 52, 107, 119 et 152 de la loi déférée ;

– SUR LES NORMES DE CONSTITUTIONNALITE APPLICABLES AU CONTROLE DES ARTICLES 51, 52 et 107 ;

2. Considérant, d'une part, qu'aux termes du dixième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946 : " La nation assure à l'individu et à la famille les conditions nécessaires à leur développement " ; qu'aux termes du onzième alinéa de ce Préambule, la nation " garantit à tous, notamment à l'enfant, à la mère et aux vieux travailleurs, la protection de

la santé, la sécurité matérielle, le repos et les loisirs. Tout être humain qui, en raison de son âge, de son état physique ou mental, de la situation économique, se trouve dans l'incapacité de travailler a le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence " ;

3. Considérant qu'il ressort également du Préambule de la Constitution de 1946 que la sauvegarde de la dignité de la personne humaine contre toute forme de dégradation est un principe à valeur constitutionnelle ;

4. Considérant qu'il résulte de ces principes que la possibilité pour toute personne de disposer d'un logement décent est un objectif de valeur constitutionnelle ;

5. Considérant, d'autre part, que l'article 2 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 proclame : " Le but de toute association politique est la conservation des droits naturels et imprescriptibles de l'homme. Ces droits sont la liberté, la propriété, la sûreté et la résistance à l'oppression " ; que l'article 17 de la même Déclaration proclame également : " La propriété étant un droit inviolable et sacré, nul ne peut en être privé si ce n'est lorsque la nécessité publique, légalement constatée, l'exige évidemment et sous la condition d'une juste et préalable indemnité " ;

6. Considérant, en outre, qu'aux termes du seizième alinéa de l'article 34 de la Constitution, la loi détermine les principes fondamentaux " du régime de la propriété, des droits réels et des obligations civiles et commerciales " ;

7. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que, s'il appartient au législateur de mettre en oeuvre l'objectif de valeur constitutionnelle que constitue la possibilité pour toute personne de disposer d'un logement décent, et s'il lui est loisible, à cette fin, d'apporter au droit de propriété les limitations qu'il estime nécessaires, c'est à la condition que celles-ci n'aient pas un caractère de gravité tel que le sens et la portée de ce droit en soient dénaturés ; que doit aussi être sauvegardée la liberté individuelle ;

8. Considérant que l'égalité devant la loi est une exigence de valeur constitutionnelle ; qu'en particulier, aux termes de l'article 13 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen : " Pour l'entretien de la force publique et pour les dépenses d'administration, une contribution commune est indispensable. Elle doit être également répartie entre tous les citoyens, en raison de leurs facultés " ; que, cependant, le principe d'égalité ne s'oppose ni à ce que le législateur règle de façon différente des situations différentes ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général, pourvu que, dans l'un et l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la loi qui l'établit ; que, si le principe énoncé à l'article 13 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen n'interdit pas au législateur de faire supporter à certaines catégories de personnes des charges particulières, en vue notamment d'améliorer les conditions de vie d'autres catégories de personnes, il ne doit pas en résulter de rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques ;

9. Considérant, enfin, qu'aux termes du sixième alinéa de l'article 34 de la Constitution, la loi fixe les règles concernant " l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toute nature... " ; qu'il appartient au législateur, lorsqu'il établit une imposition, d'en déterminer librement l'assiette, sous la réserve des principes et des règles de valeur constitutionnelle ; qu'en particulier, pour assurer le respect du principe d'égalité, il doit fonder son appréciation sur des critères objectifs et rationnels ;

– SUR L'ARTICLE 51 :

10. Considérant que l'article 51 insère dans le code général des impôts un article 232 qui comporte huit paragraphes ;

11. Considérant que le I institue à compter du 1er janvier 1999 une taxe annuelle sur les logements vacants dans les communes dont la liste sera fixée par décret et qui appartiennent à des zones d'urbanisation continue de plus de deux cent mille habitants où existe un déséquilibre marqué entre l'offre et la demande de logements ; que le II rend exigible le paiement de la taxe pour les logements vacants depuis au moins deux années consécutives à l'exception de ceux détenus par les organismes d'habitations à loyer modéré et les sociétés d'économie mixte et destinés à être attribués sous conditions de ressources ; que le III détermine la personne redevable de la taxe ; que le IV en définit l'assiette et le taux ; que le V exclut du champ d'application de la taxe les logements dont la durée d'occupation est supérieure à trente jours consécutifs au cours de chacune des deux années de la période de référence définie au II ; que le VI dispose que la taxe n'est pas due en cas de vacance indépendante de la volonté du contribuable ; que le VII prévoit que le contrôle, le recouvrement, le contentieux, les garanties et les sanctions de la taxe sont régis comme en matière de taxe foncière sur les propriétés bâties ; que le VIII affecte le produit net de la taxe à l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat ;

12. Considérant que les requérants soutiennent, en premier lieu, qu'en instituant ladite taxe, le législateur n'aurait pas épuisé l'intégralité de la compétence qu'il tient de l'article 34 de la Constitution ; que le champ d'application de la taxe

serait en effet imprécis ; que les notions de " vacance " et de " vacance indépendante de la volonté du contribuable ", ainsi que les règles de recouvrement de la taxe, auraient dû être définies par la loi ; qu'ils allèguent, en deuxième lieu, une méconnaissance du principe d'égalité devant les charges publiques entre les bailleurs privés et publics et, parmi les bailleurs privés, entre les sociétés d'économie mixte de logement social et les autres propriétaires ; qu'ils font grief, en troisième lieu, à la taxe de contrevenir au principe d'universalité budgétaire énoncé à l'article 18 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances ;

13. Considérant, en premier lieu, qu'en prévoyant qu'un décret fixera la liste des communes où la taxe sera instituée, le législateur a pris soin de préciser les critères qui s'imposeront au pouvoir réglementaire ; qu'en effet, ces communes devront appartenir " à des zones d'urbanisation continue de plus de deux cent mille habitants où existe un déséquilibre marqué entre l'offre et la demande de logements, au détriment des personnes à revenus modestes et des personnes défavorisées, qui se concrétise par le nombre élevé de demandeurs de logement par rapport au parc locatif et la proportion anormalement élevée de logements vacants par rapport au parc immobilier existant " ; qu'en disposant en outre que la taxe sera " due pour chaque logement vacant depuis au moins deux années consécutives, au 1er janvier de l'année d'imposition ", mais ne le sera pas " en cas de vacance indépendante de la volonté du contribuable ", le législateur a, conformément au sixième alinéa de l'article 34 de la Constitution, fixé des règles d'assiette de la nouvelle contribution créée par la loi ; qu'enfin, en prévoyant que " le contrôle, le recouvrement, le contentieux, les garanties et les sanctions de la taxe sont régis comme en matière de taxe foncière sur les propriétés bâties ", il a déterminé les règles de recouvrement de ladite taxe ; que, dès lors, les griefs tirés de ce que le législateur n'aurait pas épuisé sa compétence sont infondés ;

14. Considérant, en deuxième lieu, que manque en fait le moyen tiré d'une rupture de l'égalité devant les charges publiques entre bailleurs publics et bailleurs privés, aucune disposition de la loi n'établissant entre eux de distinction en ce qui concerne leur assujettissement ; que l'exonération prévue en faveur des organismes d'habitations à loyer modéré et des sociétés d'économie mixte pour les logements qu'ils détiennent et qui sont destinés à être attribués sous conditions de ressources est justifiée par la différence de situation entre, d'une part, ces organismes et sociétés et, d'autre part, les autres bailleurs publics et privés ; qu'en effet, l'affectation des logements en cause fait l'objet d'un contrôle particulier de la part des pouvoirs publics, renforcé au demeurant par les dispositions de la section 3 du chapitre II du titre 1er de la loi déferée, et que la vacance temporaire de certains de ces logements trouve son fondement dans la mise en oeuvre de politiques spécifiques, liées notamment à des opérations d'urbanisme ou à la recherche de la " mixité sociale des villes et des quartiers " ; que, dès lors, le moyen invoqué doit être rejeté ;

15. Considérant, en troisième lieu, que l'article 51 affecte le produit net de la taxe, qui entre dans la catégorie des impositions de toute nature visées à l'article 34 de la Constitution, à l'Agence nationale d'amélioration de l'habitat, qui constitue un établissement public ; qu'aucune règle ni aucun principe de valeur constitutionnelle n'interdit d'affecter le produit d'une imposition à un établissement public ; que, par suite, la taxe a le caractère de ressource d'un établissement public et, comme telle, n'est pas soumise aux prescriptions de l'article 18 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 susvisée qui s'appliquent aux seules recettes de l'État ; que le grief allégué doit, dès lors, être rejeté ;

16. Considérant, toutefois, que l'objet de la taxation instituée par les dispositions critiquées est d'inciter les personnes mentionnées au III de l'article 51 à mettre en location des logements susceptibles d'être loués ; qu'il résulte des principes constitutionnels ci-dessus énoncés que la différence de traitement fiscal instaurée par cet article entre ces personnes n'est conforme à la Constitution que si les critères d'assujettissement retenus pour l'application du même article sont en rapport direct avec cet objet ; que ladite taxation ne peut dès lors frapper que des logements habitables, vacants et dont la vacance tient à la seule volonté de leur détenteur ;

17. Considérant, sur le premier point, que ne sauraient être assujettis des logements qui ne pourraient être rendus habitables qu'au prix de travaux importants et dont la charge incomberait nécessairement à leur détenteur ;

18. Considérant, sur le deuxième point, que ne sauraient être regardés comme vacants des logements meublés affectés à l'habitation et, comme tels, assujettis, en vertu du 1° du I de l'article 1407 du code général des impôts, à la taxe d'habitation ;

19. Considérant, sur le troisième point, que ne sauraient être assujettis des logements dont la vacance est imputable à une cause étrangère à la volonté du bailleur, faisant obstacle à leur occupation durable, à titre onéreux ou gratuit, dans des conditions normales d'habitation, ou s'opposant à leur occupation, à titre onéreux, dans des conditions normales de rémunération du bailleur ; qu'ainsi, doivent être notamment exonérés les logements ayant vocation, dans un délai proche, à disparaître ou à faire l'objet de travaux dans le cadre d'opérations d'urbanisme, de réhabilitation ou

de démolition, ou les logements mis en location ou en vente au prix du marché et ne trouvant pas preneur ;

20. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que, sous ces réserves, l'article 51 est conforme à la Constitution ;

– SUR L'ARTICLE 52 :

21. Considérant que cet article a pour objet de créer une nouvelle procédure de réquisition de locaux destinés au logement dite " réquisition avec attributaire " ; qu'il insère dans le titre IV du livre VI du code de la construction et de l'habitation un chapitre II comprenant les articles L. 642-1 à L. 642-28 ;

22. Considérant qu'aux termes du premier alinéa de l'article L. 642-1 : " Afin de garantir le droit au logement, le représentant de l'État dans le département peut réquisitionner, pour une durée d'un an au moins et de six ans au plus, des locaux sur lesquels une personne morale est titulaire d'un droit réel conférant l'usage de ces locaux et qui sont vacants depuis plus de dix-huit mois, dans les communes où existent d'importants déséquilibres entre l'offre et la demande de logement au détriment de personnes à revenus modestes et de personnes défavorisées " ; que le même article prévoit que la réquisition donne la jouissance de ces locaux à un attributaire, à charge pour lui de les donner à bail à des personnes bénéficiaires, lesquelles, en vertu de l'article L. 642-5, doivent justifier de ressources inférieures à un plafond fixé par décret et être désignées par le représentant de l'État dans le département en raison de leurs mauvaises conditions de logement ; que l'attributaire de la réquisition qui, aux termes de l'article L. 642-3, peut être l'État, une collectivité territoriale, un organisme d'habitations à loyer modéré, une société d'économie mixte dont l'objet est de construire ou de donner à bail des logements ou " un organisme dont l'un des objets est de contribuer au logement des personnes défavorisées et agréé à cette fin par le représentant de l'État dans le département ", se voit reconnaître par l'article L. 642-1 le droit, après avoir informé le titulaire du droit d'usage de la nature des travaux et de leur délai d'exécution, de " réaliser des travaux, payés par lui, de mise aux normes minimales de confort et d'habitabilité " ; qu'il est précisé que, lorsque l'importance de ces travaux le justifie, " la durée de la réquisition peut être supérieure à six ans, dans la limite de douze ans ", étant entendu que " le titulaire du droit d'usage peut exercer un droit de reprise après neuf ans " ; qu'enfin, " les locaux régulièrement affectés à un usage autre que l'habitation peuvent, à l'expiration de la réquisition, retrouver leur affectation antérieure sur simple déclaration " ;

23. Considérant que la nouvelle procédure de réquisition est décrite aux articles L. 642-7 à L. 642-13 du code de la construction et de l'habitation ; que pouvoir est notamment donné au représentant de l'État dans le département, afin de rechercher toutes informations utiles sur les locaux vacants, de nommer des agents assermentés, habilités à " consulter les fichiers des organismes chargés de la distribution de l'eau, du gaz, de l'électricité et du téléphone, ainsi que les fichiers tenus par les professionnels de l'immobilier " ; que ces agents sont aussi habilités à visiter, accompagnés le cas échéant d'experts, les locaux susceptibles d'être réquisitionnés ; qu'il est également prévu que " les services fiscaux fournissent au représentant de l'État dans le département les informations nominatives dont ils disposent sur la vacance " ; que la mise en oeuvre de la réquisition par le représentant de l'État est subordonnée au respect d'une procédure contradictoire décrite aux articles L. 642-9 à L. 642-13 ;

24. Considérant que les articles L. 642-14 à L. 642-20 traitent des relations entre le titulaire du droit d'usage des locaux et l'attributaire de la réquisition ; qu'ils prévoient notamment que sont applicables à ces relations les dispositions des sections 1 et 2 du chapitre II du titre VIII du livre III du code civil, relatives au louage de choses, et qu'" à compter de la prise de possession des locaux, l'attributaire verse mensuellement une indemnité au titulaire du droit d'usage " ; que cette indemnité " est égale au loyer défini à l'article L. 642-23, déduction faite de l'amortissement du montant des travaux nécessaires et payés par lui pour satisfaire aux normes minimales de confort et d'habitabilité, et des frais de gestion des locaux ", étant entendu qu'au cas où " le montant de l'amortissement des travaux et des frais de gestion est supérieur au loyer défini à l'article L. 642-23, aucune somme ne peut être perçue auprès du titulaire du droit d'usage " ;

25. Considérant que les relations entre l'attributaire et le bénéficiaire sont décrites par les articles L. 642-21 et L. 642-27 ; qu'il est notamment prévu que le bail conclu entre l'attributaire et le bénéficiaire est régi par la loi susvisée du 6 juillet 1989 et que le loyer versé par le bénéficiaire est déterminé en fonction du prix de base au mètre carré de surface habitable, fixé par décret ;

26. Considérant enfin que l'article L. 642-28 prévoit les dispositions pénales applicables ;

27. Considérant que les députés requérants soutiennent, en premier lieu, que l'article 52 serait entaché d'incompétence négative ; qu'à cet égard, ni le champ d'application de la nouvelle procédure de réquisition, ni les voies de recours juridictionnelles ouvertes au propriétaire du bien pour contester la réquisition ne seraient décrites avec la précision nécessaire ; qu'ils soutiennent, en deuxième lieu, que l'article 52 organise un " quasi-transfert du

droit de propriété au bénéfice de l'attributaire ", puisque la durée de la réquisition peut être portée à douze ans, le titulaire du droit d'usage ne pouvant exercer son droit de reprise qu'après neuf ans de réquisition ; qu'en outre, l'indemnité versée par l'attributaire sera amputée des sommes correspondant à l'amortissement des travaux, " ce qui fait peser sur le titulaire du droit d'usage le coût de la remise aux normes de son bien alors qu'il ne peut en disposer " ; que les requérants soutiennent, en troisième lieu, que l'article 52 porte atteinte à la liberté individuelle " sous ses aspects du droit à la vie privée et de l'inviolabilité du domicile ", en raison de la large consultation de fichiers confidentiels qu'il autorise, de la possibilité ouverte au préfet de se faire communiquer des informations nominatives par l'administration fiscale et parce que la procédure de visite des locaux susceptibles d'être réquisitionnés n'est pas conforme aux exigences constitutionnelles et, notamment, n'est pas placée sous le contrôle de l'autorité judiciaire ; qu'ils font enfin grief à l'article 52 de porter atteinte au principe d'égalité en raison de la coexistence de deux procédures de réquisition ayant un objectif identique et cependant " fondées sur des critères différents " ;

. En ce qui concerne le grief tiré de l'incompétence négative du législateur :

28. Considérant, en premier lieu, qu'en précisant que la nouvelle procédure de réquisition a vocation à s'appliquer " dans les communes où existent d'importants déséquilibres entre l'offre et la demande de logements au détriment de personnes à revenus modestes et de personnes défavorisées ", au bénéfice de " personnes justifiant de ressources inférieures à un plafond fixé par décret et désignées par le représentant de l'État dans le département en raison de leurs mauvaises conditions de logement ", la loi déferée a défini de façon suffisamment précise tant les zones dans lesquelles pourra être mise en oeuvre la nouvelle procédure de réquisition que les personnes susceptibles d'en bénéficier ;

29. Considérant, en second lieu, que l'article L. 642-19 donne compétence au juge judiciaire pour connaître des relations entre le titulaire du droit d'usage des locaux réquisitionnés et l'attributaire de la réquisition ; qu'aux termes de l'article L. 642-16 : " Le juge judiciaire fixe, le cas échéant, l'indemnisation par l'État du préjudice matériel, direct et certain, causé par la mise en oeuvre de la réquisition " ; que, par ailleurs, l'arrêté de réquisition pourra être déféré à la juridiction administrative, compétente pour en connaître en vertu du principe fondamental reconnu par les lois de la République selon lequel, à l'exception des matières réservées par nature à l'autorité judiciaire, relève de la juridiction administrative l'annulation ou la réformation des décisions prises, dans l'exercice de prérogatives de puissance publique, par les autorités exerçant le pouvoir exécutif, leurs agents, les collectivités territoriales de la République ou les organismes publics placés sous leur autorité ou leur contrôle ;

30. Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que manque en fait le moyen tiré de ce que le législateur aurait méconnu sa propre compétence tant dans la définition du champ d'application de la nouvelle procédure de réquisition que dans celle des voies de recours juridictionnelles ouvertes au titulaire du droit d'usage pour la contester ;

. En ce qui concerne les griefs tirés de la violation du droit de propriété et du principe d'égalité :

31. Considérant que, si la mise en oeuvre de la procédure de réquisition prévue par la disposition contestée n'emporte pas, par elle-même, contrairement à ce que soutiennent les requérants, privation du droit de propriété au sens de l'article 17 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, elle limite néanmoins, pour une période de temps déterminée, le droit d'usage des locaux réquisitionnés ; qu'une telle limitation, alors même qu'elle répond à un objectif de valeur constitutionnelle, ne saurait revêtir un caractère de gravité tel qu'elle dénature le sens et la portée du droit de propriété ;

32. Considérant, en premier lieu, qu'en ce qui concerne le droit de propriété, la disposition contestée confère au titulaire du droit d'usage des garanties de procédure et de fond ; que les garanties de procédure sont énumérées aux articles L. 642-9 à L. 642-13 ; qu'en vertu de l'article L. 642-9, le représentant de l'État dans le département notifie au titulaire du droit d'usage des locaux son intention de procéder à la réquisition, ainsi que les motifs et la durée de la réquisition envisagée ; que, selon l'article L. 642-10, le titulaire du droit d'usage dispose de deux mois, à compter de cette notification, pour faire connaître son opposition ; que faculté lui est laissée de mettre fin par ses propres moyens à la vacance, le cas échéant en procédant lui-même aux travaux nécessaires ; que, dans l'hypothèse inverse, ainsi que le prévoit l'article L. 642-11, le représentant de l'État, s'il n'abandonne pas la procédure, notifie au titulaire du droit d'usage un arrêté de réquisition motivé désignant l'attributaire et indiquant la durée de la réquisition, laquelle ne peut excéder celle mentionnée dans la notification visée à l'article L. 642-9 ; que, comme il a été dit, cet arrêté de réquisition peut être déféré au juge de l'excès de pouvoir ; que, s'agissant des garanties de fond, l'article L. 642-14 renvoyant aux dispositions précitées du code civil relatives au louage de choses, l'attributaire sera tenu à l'égard du titulaire du droit d'usage, en application de l'article 1735 du code civil, des dégradations et pertes arrivées par le fait

du bénéficiaire ; qu'un droit de reprise pourra être exercé dans les conditions prévues aux articles L. 642-6 et L. 642-18 ; que la réquisition ne fait pas obstacle à l'aliénation des locaux requis ; qu'enfin, les locaux régulièrement affectés à un usage autre que l'habitation peuvent, en vertu du dernier alinéa de l'article L. 642-1, à l'expiration de la réquisition, retrouver leur affectation antérieure sur simple déclaration ; que, toutefois, les dispositions de l'article L. 642-27 ne sauraient être comprises comme conférant au bénéficiaire un titre d'occupation à l'expiration de la durée de la réquisition, au cas où le représentant de l'État dans le département ne lui aurait pas proposé un logement correspondant à ses besoins et à ses possibilités ; que, sous cette réserve, les dispositions de l'article 52 ne portent pas au droit de propriété une atteinte contraire à la Constitution ;

33. Considérant, en second lieu, que le respect du principe d'égalité devant les charges publiques ne saurait permettre d'exclure du droit à réparation un élément quelconque du préjudice indemnisable résultant de la mise en oeuvre de la procédure de réquisition ; qu'il suit de là qu'au cas où l'indemnité prévue à l'article L. 642-15 ne suffirait pas à couvrir l'intégralité du préjudice subi par le titulaire du droit d'usage, l'article L. 642-16 doit être interprété comme permettant au juge judiciaire de lui allouer une indemnité complémentaire ; qu'en particulier, pourra être pris en compte le coût des travaux, indirectement assumé par le titulaire du droit d'usage, qui n'auront pas contribué à la valorisation de son bien lorsqu'il en retrouvera l'usage ; qu'il pourra en être de même des frais de remise des lieux dans leur état initial lorsque l'intéressé souhaitera leur restituer leur affectation première ; que, sous cette réserve, l'article 52 ne méconnaît pas le principe d'égalité devant les charges publiques ;

34. Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que, sous ces réserves d'interprétation, l'article 52 de la loi ne méconnaît ni le droit de propriété, ni le principe d'égalité devant les charges publiques ;

35. Considérant, par ailleurs, qu'est inopérant au regard du principe d'égalité le moyen tiré de ce qu'existe déjà une procédure de réquisition de locaux trouvant son origine dans l'ordonnance susvisée du 11 octobre 1945 et codifiée aux articles L. 641-1 et suivants du code de la construction et de l'habitation ;

. En ce qui concerne le grief tiré des atteintes portées au droit à la vie privée et à l'inviolabilité du domicile :

36. Considérant, en premier lieu, qu'il résulte tant des termes de la loi que de son objet que la consultation des fichiers des organismes chargés de la distribution de l'eau, du gaz, de l'électricité et du téléphone, ainsi que des fichiers tenus par les professionnels de l'immobilier, est limitée aux renseignements nécessaires à la recherche des locaux vacants depuis plus de dix-huit mois et à l'identification du titulaire du droit d'usage sur ces locaux ; que les agents habilités à consulter ces fichiers seront assermentés et astreints aux règles concernant le secret professionnel ; que, compte tenu de ces garanties, la disposition critiquée ne met en cause aucun principe ni aucune règle de valeur constitutionnelle ; qu'il en va de même de la communication au représentant de l'État par les agents des services fiscaux, lesquels sont également astreints au secret professionnel, des informations nominatives dont ils disposent sur la vacance ;

37. Considérant, en second lieu, qu'à l'effet de mettre en oeuvre l'objectif de valeur constitutionnelle que constitue la possibilité pour toute personne de disposer d'un logement décent, le législateur a pu autoriser les mêmes agents assermentés à visiter les locaux susceptibles d'être réquisitionnés ; que le titulaire du droit d'usage sur ces locaux, qui sont, par hypothèse, vacants, ne peut être qu'une personne morale, le législateur ayant en outre expressément exclu du champ d'application du texte les locaux détenus par des sociétés civiles à caractère familial ; qu'au cas où le titulaire du droit d'usage s'opposerait à une telle visite, l'autorisation du juge judiciaire est expressément exigée par la disposition contestée ; que, dans ces conditions, cette disposition ne porte pas atteinte à l'inviolabilité du domicile ni à aucun autre principe ou règle de valeur constitutionnelle ;

– SUR L'ARTICLE 107 :

38. Considérant que le I de l'article 107 de la loi abroge le dernier alinéa de l'article 706 de l'ancien code de procédure civile ; que le II de l'article 107 insère un article 706-1 dans le même code ; qu'il résulte de cette disposition que si, après la réévaluation du montant de la mise à prix du logement principal du débiteur faite par le tribunal, conformément aux dispositions de l'article 690 du code précité, il n'y a pas d'enchère, le créancier poursuivant est déclaré adjudicataire au montant de la mise à prix ainsi déterminé ; qu'à sa demande, le bien est de droit remis en vente au prix judiciairement fixé ; qu'à la nouvelle audience d'adjudication, il est procédé à la remise en vente sans que le créancier ait à réitérer sa demande sous réserve d'une déclaration expresse d'abandon des poursuites ; qu'enfin, à défaut d'enchère lors de cette audience d'adjudication, le bien est adjugé d'office au créancier poursuivant au prix précédemment fixé par le tribunal ;

39. Considérant que les députés auteurs de la requête soutiennent que " la création d'une telle obligation sans

contrepartie financière porte manifestement atteinte au droit de propriété " ; qu'ils estiment qu'en faisant peser sur le créancier poursuivant une obligation de rachat d'un bien à un prix qu'il n'a pas lui-même fixé, afin de répondre à un objectif de solidarité nationale, la lutte contre l'exclusion, et en ne prévoyant aucun mécanisme d'indemnisation du créancier, le législateur a méconnu le principe de l'égalité devant les charges publiques ;

40. Considérant que la mise en oeuvre du dispositif prévu par l'article 107 peut contraindre le créancier poursuivant à devenir propriétaire d'un bien immobilier sans qu'il ait entendu acquérir ce bien au prix fixé par le juge ; qu'un tel transfert de propriété est contraire au principe du libre consentement qui doit présider à l'acquisition de la propriété, indissociable de l'exercice du droit de disposer librement de son patrimoine ; que ce dernier est lui-même un attribut essentiel du droit de propriété ; que la possibilité pour le créancier poursuivant d'abandonner les poursuites avant l'audience de renvoi, en application du troisième alinéa de l'article 706-1, ne saurait être assimilée à une décision de ne pas acquérir celui-ci, l'intention ainsi exprimée par le créancier de ne pas s'obliger procédant non de son libre consentement mais de la contrainte d'éléments aléatoires ; que l'abandon des poursuites par le créancier est en outre de nature à faire obstacle au recouvrement de sa créance ; qu'en conséquence et nonobstant, d'une part, la possibilité pour le créancier poursuivant déclaré adjudicataire d'office de se faire substituer, dans les deux mois de l'adjudication, toute personne remplissant les conditions pour enchérir, prévue par les dispositions de l'article 109 de la loi déferée, et, d'autre part, la possibilité pour toute personne de faire une surenchère en application des dispositions procédurales de droit commun, de telles limitations apportées à l'exercice du droit de propriété revêtent un caractère de gravité tel que l'atteinte qui en résulte dénature le sens et la portée de ce droit ;

41. Considérant, au surplus, qu'au cas où le créancier devrait revendre ce bien à la suite de l'acquisition à laquelle il a été contraint et où, en raison de la situation du marché immobilier, la valeur de revente serait inférieure à la valeur fixée par le juge, il subirait une diminution de son patrimoine assimilable à une privation de propriété, sans qu'aucune nécessité publique ne l'exige évidemment et sans possibilité d'indemnisation ;

42. Considérant qu'il y a lieu, en conséquence, pour le Conseil constitutionnel de déclarer contraire à la Constitution le II de l'article 107 de la loi déferée ;

43. Considérant que le I de l'article 107, qui a pour objet d'abroger le dernier alinéa de l'article 706 de l'ancien code de procédure civile, l'article 109, qui introduit un article 706-2 dans le même code, ainsi que l'article 110, qui modifie l'article 716 dudit code, sont indissociables du II de l'article 107 ; que, dès lors, les articles 107, 109 et 110 de la loi déferée doivent être déclarés contraires à la Constitution ;

– SUR L'ARTICLE 119 :

44. Considérant que l'article 119 crée une section 2, portant dispositions diverses, dans le chapitre III du titre Ier du livre VI du code de la construction et de l'habitation dont l'intitulé devient : " Dispositions particulières applicables en matière d'expulsion " ; que cette section comporte un article L. 613-6 aux termes duquel : " Lorsque le représentant de l'État dans le département accorde le concours de la force publique, il s'assure qu'une offre d'hébergement tenant compte, autant qu'il est possible, de la cellule familiale est proposée aux personnes expulsées. Le défaut de concours de la force publique pour ce motif ne fait pas obstacle au droit pour le bailleur d'obtenir une indemnisation du préjudice subi, conformément à l'article 16 de la loi n° 91-650 du 9 juillet 1991 précitée " ;

45. Considérant que les requérants font grief à cette disposition de porter atteinte à l'autorité de la chose jugée et, partant, au principe de séparation des pouvoirs, dans la mesure où, en soumettant à " la réalisation préalable d'une démarche administrative tendant à l'hébergement de la personne expulsée " l'octroi du concours de la force publique par le préfet, le législateur méconnaît la force exécutoire des décisions de justice ;

46. Considérant que toute décision de justice a force exécutoire ; qu'ainsi, tout jugement peut donner lieu à une exécution forcée, la force publique devant, si elle y est requise, prêter main-forte à cette exécution ; qu'une telle règle est le corollaire du principe de la séparation des pouvoirs énoncé à l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen ; que si, dans des circonstances exceptionnelles tenant à la sauvegarde de l'ordre public, l'autorité administrative peut, sans porter atteinte au principe sus-évoqué, ne pas prêter son concours à l'exécution d'une décision juridictionnelle, le législateur ne saurait subordonner l'octroi de ce concours à l'accomplissement d'une diligence administrative ;

47. Considérant qu'il résulte des termes mêmes de l'article L. 613-6 inséré dans le code de la construction et de l'habitation, et notamment de la deuxième phrase dudit article, que le fait pour le représentant de l'État dans le département de ne pas s'être assuré qu'une offre d'hébergement a été proposée aux personnes expulsées pourrait être un motif spécifique de refus de concours de la force publique à l'exécution d'une décision juridictionnelle émanant



du juge judiciaire ; que, s'agissant d'un motif qui ne justifie pas, par lui-même, un refus de ce concours en raison de la nécessité de sauvegarder l'ordre public, le dispositif ainsi institué porte atteinte au principe de la séparation des pouvoirs ; que l'article 119 de la loi déferée est donc contraire à la Constitution ;

– SUR L'ARTICLE 152 :

48. Considérant que cet article a pour objet de créer un Conseil de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale en remplacement du Conseil supérieur de l'emploi, des revenus et des coûts ;

49. Considérant que les requérants soutiennent que cet article aurait été adopté au terme d'une procédure irrégulière en méconnaissance des règles relatives au droit d'amendement ;

50. Considérant qu'il résulte des dispositions combinées des articles 39, 44 et 45 de la Constitution que le droit d'amendement, qui est le corollaire de l'initiative législative, peut, sous réserve des limitations posées aux troisième et quatrième alinéas de l'article 45, s'exercer à chaque stade de la procédure législative ; que, toutefois, il ressort de l'économie de l'article 45 que des adjonctions ne sauraient, en principe, être apportées au texte soumis à la délibération des assemblées après la réunion de la commission mixte paritaire ; qu'en effet, s'il en était ainsi, des mesures nouvelles, résultant de telles adjonctions, pourraient être adoptées sans avoir fait l'objet d'un examen lors des lectures antérieures à la réunion de la commission mixte paritaire et, en cas de désaccord entre les assemblées, sans être soumises à la procédure de conciliation confiée par l'article 45 de la Constitution à cette commission ;

51. Considérant que, à la lumière de ce principe, les seuls amendements susceptibles d'être adoptés à ce stade de la procédure doivent soit être en relation directe avec une disposition du texte en discussion, soit être dictés par la nécessité d'assurer une coordination avec d'autres textes en cours d'examen au Parlement ; que doivent, en conséquence, être regardées comme adoptées selon une procédure irrégulière les dispositions résultant d'amendements introduits après la réunion de la commission mixte paritaire qui ne remplissent pas l'une ou l'autre de ces conditions ;

52. Considérant que l'article 152 est issu d'un amendement adopté après échec de la commission mixte paritaire ; qu'il est sans relation directe avec aucune des dispositions du texte en discussion ; que son adoption n'est pas davantage justifiée par la nécessité d'une coordination avec d'autres textes en cours d'examen au Parlement ; qu'il y a lieu, en conséquence, de le déclarer contraire à la Constitution comme ayant été adopté au terme d'une procédure irrégulière ;

– SUR LES ARTICLES 17 et 29 :

53. Considérant que l'article 17, qui introduit un objectif d'insertion professionnelle dans la conclusion des marchés publics de travaux, et l'article 29, relatif au repos compensateur pour les salariés agricoles, sont l'un et l'autre issus d'amendements adoptés après échec de la commission mixte paritaire ; qu'ils sont sans relation directe avec aucune des dispositions du texte en discussion ; que leur adoption n'est pas davantage justifiée par la nécessité d'une coordination avec d'autres textes en cours d'examen au Parlement ; qu'il y a lieu, en conséquence, de les déclarer contraires à la Constitution comme ayant été adoptés au terme d'une procédure irrégulière ;

54. Considérant qu'il n'y a lieu pour le Conseil constitutionnel de soulever d'office aucune autre question de conformité à la Constitution ;

Décide :

Article premier :

Sont déclarés contraires à la Constitution les articles 17, 29, 107, 109, 110, 119 et 152.

Article 2 :

Les articles 51 et 52 sont déclarés conformes à la Constitution, sous les réserves énoncées dans la présente décision.

Article 3 :

La présente décision sera publiée au Journal officiel de la République française.

Délibéré par le Conseil constitutionnel dans sa séance du 29 juillet 1998 par MM Roland DUMAS, président, Georges ABADIE, Michel AMELLER, Jean-Claude COLLIARD, Yves GUÉNA, Alain LANCELOT, Mme Noëlle LENOIR, M Pierre MAZEAUD et Mme Simone VEIL.

Le président,

Roland DUMAS



Journal officiel du 31 juillet 1998, p. 11710  
Recueil, p. 276