

Décision n° 2000–436 DC du 07 décembre 2000

Loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains

Le Conseil constitutionnel a été saisi, le 23 novembre 2000, par MM. Jean ARTHUIS, Denis BADRÉ, Michel BÉCOT, Jean BERNADAUX, André BOHL, Gérard DÉRIOT, Yves FRÉVILLE, Francis GRIGNON, Pierre HÉRISSON, Jean-Jacques HYEST, Louis MERCIER, Philippe NOGRIX, Philippe RICHERT, Michel SOUPLET, Albert VECTEN, Nicolas ABOUT, Mme Janine BARDOU, MM. James BORDAS, Jean BOYER, Jean-Claude CARLE, Marcel-Pierre CLÉACH, Jean CLOUET, Charles-Henri de COSSÉ-BRISSAC, Jean DELANEAU, Ambroise DUPONT, Jean-Léonce DUPONT, Jean-Paul EMIN, Jean-Paul ÉMORINE, Hubert FALCO, André FERRAND, René GARREC, Louis GRILLOT, Mme Anne HEINIS, MM. Jean-François HUMBERT, Jean-Philippe LACHENAUD, Roland du LUART, Serge MATHIEU, Philippe NACHBAR, Michel PELCHAT, Guy POIRIEUX, Ladislas PONIATOWSKI, Jean PUECH, Jean-Pierre RAFFARIN, Henri de RAINCOURT, Charles REVET, Henri REVOL, Louis-Ferdinand de ROCCA SERRA, Paul GIROD, Louis ALTHAPÉ, Pierre ANDRÉ, Jean BERNARD, Paul BLANC, Gérard BRAUNE, Dominique BRAYE, Louis de BROISSIA, Gérard CÉSAR, Jacques CHAUMONT, Jean CHÉRIOUX, Xavier DARCOS, Christian DEMUYNCK, Paul DUBRULE, Alain DUFAUT, Daniel ECKENSPIELLER, Michel ESNEU, Hilaire FLANDRE, Bernard FOURNIER, Philippe FRANÇOIS, Patrice GÉLARD, Alain GÉRARD, François GERBAUD, Charles JINESY, Francis GIRAUD, Alain GOURNAC, André JOURDAIN, Alain JOYANDET, Lucien LANIER, Patrick LASSOURD, Edmond LAURET, René-Georges LAURIN, Dominique LECLERC, Jacques LEGENDRE, Guy LEMAIRE, Serge LEPELTIER, Max MAREST, Philippe MARINI, Pierre MARTIN, Paul MASSON, Bernard MURAT, Lucien NEUWIRTH, Joseph OSTERMANN, Josselin de ROHAN, Jean-Pierre SCHOSTECK, Louis SOUVET, Martial TAUGOURDEAU, René TREGOUËT, Jacques VALADE, Serge VINÇON, Jacques BIMBENET, Jean-Pierre FOURCADE et Pierre LAFFITTE, sénateurs, et le 24 novembre 2000, par MM. Philippe DOUSTE-BLAZY, Jean-François MATTEI, Jean-Louis DEBRÉ, Jean-Pierre ABELIN, Pierre-Christophe BAGUET, Jacques BARROT, Claude BIRRAUX, Mme Christine BOUTIN, MM. Loïc BOUVARD, Yves BUR, Dominique CAILLAUD, Jean-François CHOSSY, René COUANAU, Charles de COURSON, Marc-Philippe DAUBRESSE, Jean-Claude DECAGNY, Francis DELATTRE, Renaud DUTREIL, Alain FERRY, Jean-Pierre FOUCHER, Germain GENGENWIN, Hubert GRIMAUULT, Pierre HÉRIAUD, Patrick HERR, Francis HILLMEYER, Henry JEAN-BAPTISTE, Jean-Jacques JÉGOU, Edouard LANDRAIN, Roger LESTAS, François LOOS, Christian MARTIN, Pierre MÉHAIGNERIE, Pierre MENJUCQ, Jean-Marie MORISSET, Dominique PAILLE, Henri PLAGNOL, Jean-Luc PRÉEL, Rudy SALLES, François SAUVADET, François d'AUBERT, Antoine CARRÉ, Pascal CLÉMENT, Bernard DEFLESSELLES, Franck DHERSIN, Dominique DORD, Charles EHRMANN, François GOULARD, Claude GOASGUEN, Pierre HELLIER, Philippe HOUILLON, Marc LAFFINEUR, Pierre LEQUILLER, Alain MOYNE-BRESSAND, Paul PATRIARCHE, Bernard PERRUT, Jean PRORIOL, José ROSSI, Bernard ACCOYER, Mme Michèle ALLIOT MARIE, MM. André ANGOT, Pierre AUBRY, Jacques BAUMEL, Christian BERGELIN, André BERTHOL, Gilles CARREZ, Alain COUSIN, Henri CUQ, Yves DENIAUD, Eric DOLIGÉ, Jean-Michel DUBERNARD, Jean-Pierre DUPONT, Christian ESTROSI, Roland FRANCISCI, Henri de GASTINES, François GUILLAUME, Gérard HAMEL, Charles MIOSSEC, Jacques MYARD, Jean-Marc NUDANT, Patrick OLLIER, Serge POIGNANT, Bernard PONS, Georges TRON, François VANNSON, Roland VUILLAUME, Hervé de CHARRETTE, Henry JEAN-BAPTISTE et Jean-Claude MIGNON, députés, dans les conditions prévues à l'article 61, alinéa 2, de la Constitution, de la conformité à celle-ci de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains ;

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL,

Vu la Constitution ;

Vu l'ordonnance n° 58–1067 du 7 novembre 1958 modifiée portant loi organique sur le Conseil constitutionnel, notamment le chapitre II du titre II de ladite ordonnance ;

Vu la loi n° 86–1290 du 23 décembre 1986 tendant à favoriser l'investissement locatif, l'accèsion à la propriété de



logements sociaux et le développement de l'offre foncière ;
Vu la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986 ;
Vu la loi n° 95-74 du 21 janvier 1995 relative à la diversité de l'habitat ;
Vu la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale ;
Vu le code civil ;
Vu le code général des impôts ;
Vu le code de l'urbanisme ;
Vu le code de l'expropriation ;
Vu le code de la construction et de l'habitation ;
Vu le code général des collectivités territoriales ;
Vu les observations du Gouvernement, enregistrées le 30 novembre 2000 ;
Vu les observations en réplique présentées par les sénateurs auteurs de la première saisine, enregistrées le 1er décembre 2000 ;
Vu les observations en réplique présentées par les députés auteurs de la seconde saisine, enregistrées le 5 décembre 2000 ;
Le rapporteur ayant été entendu ;

1. Considérant que les auteurs des deux saisines défèrent au Conseil constitutionnel la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains ; qu'ils mettent en cause la conformité à la Constitution, en tout ou en partie, de ses articles 3, 4, 19, 36, 54, 55, 145, 187, 193, 205 et 206 ;
– SUR L'ETUDE D'IMPACT ANNEXEE A L'EXPOSE DES MOTIFS DU PROJET DE LOI :
2. Considérant que les sénateurs requérants soutiennent que l'étude d'impact qui accompagnait le projet de loi aurait comporté " de nombreuses erreurs et imprécisions matérielles " et n'aurait pas analysé les incidences financières du texte pour les collectivités territoriales ;
3. Considérant que, si l'étude d'impact annexée par le Gouvernement à l'exposé des motifs d'un projet de loi a pour vocation de contribuer à la bonne information du Parlement sur les incidences du texte qui lui est soumis, ses éventuelles imperfections sont sans incidence sur la conformité à la Constitution de la loi définitivement votée ;
– SUR L'ARTICLE 3 :
4. Considérant que l'article 3 remplace les dispositions des articles L. 122-1 et suivants du code de l'urbanisme consacrées aux schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme par les nouveaux articles L. 122-1 à L. 122-19 relatifs aux schémas de cohérence territoriale ;
5. Considérant qu'il est fait grief à ces dispositions par les sénateurs requérants de " favoriser une confusion des compétences territoriales entre les communes et les établissements publics de coopération intercommunale " et de porter atteinte au principe de libre administration des communes ;
6. Considérant, en premier lieu, qu'il résulte des dispositions combinées des articles L. 122-3 et L. 122-4 nouveaux du code de l'urbanisme que les schémas de cohérence territoriale sont élaborés, à l'initiative des communes ou de leurs groupements compétents, par un établissement public de coopération intercommunale ou par un syndicat mixte ; qu'aux termes du II de l'article L. 122-3, lorsque le périmètre du schéma de cohérence territoriale " concerne des établissements publics de coopération intercommunale compétents en matière de schéma de cohérence territoriale, il recouvre la totalité du périmètre de ces établissements " ; que, par suite, manque en fait le moyen tiré d'une " confusion des compétences territoriales entre communes et établissements publics de coopération intercommunale " ;
7. Considérant, en second lieu, que les schémas de cohérence territoriale ont vocation à déterminer les orientations générales de développement à l'échelle de l'agglomération concernée ; que les autres documents d'urbanisme, et en particulier les plans locaux d'urbanisme élaborés par les communes, se voient imposer par l'article L. 122-1 une simple obligation de compatibilité avec ces orientations générales ; qu'une telle obligation n'est pas de nature à porter atteinte à la libre administration des collectivités concernées ;
– SUR L'ARTICLE 4 :
8. Considérant que l'article 4 de la loi déferée remplace les dispositions des articles L. 123-1 et suivants du code de l'urbanisme consacrées aux plans d'occupation des sols, par les nouveaux articles L. 123-1 à L. 123-20 relatifs aux

plans locaux d'urbanisme ;

9. Considérant, en premier lieu, qu'aux termes du quatrième alinéa de l'article L. 123-1, les plans locaux d'urbanisme " fixent les règles générales et les servitudes d'utilisation des sols permettant d'atteindre les objectifs mentionnés à l'article L. 121-1, qui peuvent notamment comporter l'interdiction de construire... " ;

10. Considérant qu'en vertu de l'article L. 121-1 du même code, dans sa rédaction issue de l'article 1er de la loi déferée : " Les schémas de cohérence territoriale, les plans locaux d'urbanisme et les cartes communales déterminent les conditions permettant d'assurer :

1° L'équilibre entre le renouvellement urbain, un développement urbain maîtrisé, le développement de l'espace rural, d'une part, et la préservation des espaces affectés aux activités agricoles et forestières et la protection des espaces naturels et des paysages, d'autre part, en respectant les objectifs du développement durable ;

2° La diversité des fonctions urbaines et la mixité sociale dans l'habitat urbain et dans l'habitat rural, en prévoyant des capacités de construction et de réhabilitation suffisantes pour la satisfaction, sans discrimination, des besoins présents et futurs en matière d'habitat, d'activités économiques, notamment commerciales, d'activités sportives ou culturelles et d'intérêt général ainsi que d'équipements publics, en tenant compte en particulier de l'équilibre entre emploi et habitat ainsi que des moyens de transport et de la gestion des eaux ;

3° Une utilisation économe et équilibrée des espaces naturels, urbains, périurbains et ruraux, la maîtrise des besoins de déplacement et de la circulation automobile, la préservation de la qualité de l'air, de l'eau, du sol et du sous-sol, des écosystèmes, des espaces verts, des milieux, sites et paysages naturels ou urbains, la réduction des nuisances sonores, la sauvegarde des ensembles urbains remarquables et du patrimoine bâti, la prévention des risques naturels prévisibles, des risques technologiques, des pollutions et des nuisances de toute nature " ;

11. Considérant que les députés requérants font grief à ces dispositions, notamment en ce qu'elles assignent un objectif de " mixité sociale " aux documents d'urbanisme, d'être trop imprécises pour pouvoir imposer des obligations aux collectivités territoriales ou à leurs groupements sans méconnaître les articles 34 et 72 de la Constitution ;

12. Considérant que, si le législateur peut, sur le fondement des dispositions des articles 34 et 72 de la Constitution, assujettir les collectivités territoriales ou leurs groupements à des obligations et à des charges, c'est à la condition que celles-ci répondent à des exigences constitutionnelles ou concourent à des fins d'intérêt général, qu'elles ne méconnaissent pas la compétence propre des collectivités concernées, qu'elles n'entravent pas leur libre administration et qu'elles soient définies de façon suffisamment précise quant à leur objet et à leur portée ;

13. Considérant qu'en égard à l'imprécision des objectifs qu'elles mentionnent, les dispositions précitées de l'article 1er de la loi déferée méconnaîtraient les articles 34 et 72 de la Constitution si elles soumettaient les collectivités territoriales à une obligation de résultat ; qu'il ressort toutefois des travaux parlementaires que ces dispositions doivent être interprétées comme imposant seulement aux auteurs des documents d'urbanisme d'y faire figurer des mesures tendant à la réalisation des objectifs qu'elles énoncent ; qu'en conséquence, il appartiendra au juge administratif d'exercer un simple contrôle de compatibilité entre les règles fixées par lesdits documents et les dispositions précitées de l'article L. 121-1 ; que, sous cette réserve, les dispositions critiquées ne sont pas contraires aux articles 34 et 72 de la Constitution ;

14. Considérant, en deuxième lieu, que les députés requérants font grief aux dispositions de l'article L. 123-1 nouveau du code de l'urbanisme, relatives au contenu des plans locaux d'urbanisme, d'" imposer aux propriétaires des contraintes particulièrement sévères en matière de constructions... et d'aménagement de leurs abords ", ainsi que sur " la destination et la nature des constructions autorisées ", et ce " sans qu'une procédure adéquate ait permis au propriétaire d'être informé et de se défendre " ; que ces dispositions conduiraient en outre à " des ruptures d'égalité entre propriétaires fonciers selon que les terrains sont régis par un plan local d'urbanisme limitant ou réglementant plus ou moins restrictivement l'exercice du droit de propriété " ;

15. Considérant 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 ; 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 ;

16. Considérant, en troisième lieu, que chaque plan local d'urbanisme doit fixer les règles applicables à chaque zone comprise dans son périmètre en fonction tant des caractéristiques propres de cette zone que des finalités assignées au plan par le code de l'urbanisme ; que les différences en résultant entre propriétés foncières régies par des plans locaux d'urbanisme différents ou situées dans des zones différentes d'un même plan répondent à la prise en compte de situations différentes ; que, par suite, doit être rejeté le grief tiré par les députés requérants de la méconnaissance du principe d'égalité ;

17. Considérant, en quatrième lieu, que les dispositions de l'article L. 123-2 nouveau du code de l'urbanisme prévoient que, dans les zones urbaines, le plan local d'urbanisme peut instituer des servitudes consistant à " interdire, sous réserve d'une justification particulière, dans un périmètre qu'il délimite et pour une durée au plus de cinq ans dans l'attente de l'approbation par la commune d'un projet d'aménagement global, les constructions ou installations d'une superficie supérieure à un seuil défini par le règlement... " ou à " réserver des emplacements en vue de la réalisation, dans le respect des objectifs de mixité sociale, de programmes de logements qu'il définit " ; que les députés requérants soutiennent que ces dispositions portent gravement atteinte au principe d'égalité et au droit de propriété dans la mesure où les servitudes ainsi instituées ne seraient entourées d'" aucune garantie évitant l'arbitraire " et ne seraient assorties d'aucune possibilité d'indemnisation ;

18. Considérant que l'interdiction de construire à l'intérieur du périmètre d'un projet global d'aménagement, dans l'attente de l'approbation de ce projet par la commune, est justifiée par la nécessité de ne pas compromettre ou de ne pas rendre plus onéreuse la réalisation dudit projet ; que cette interdiction est limitée à une période de cinq ans, ne vise que les constructions d'une superficie supérieure à un seuil déterminé et ne s'applique pas aux travaux d'adaptation, de réfection ou d'extension limitée des constructions existantes ; que vise également un objectif d'intérêt général la constitution de réserves foncières en vue de la réalisation de logements répondant à une préoccupation de mixité sociale ; qu'en outre, lorsque l'une ou l'autre de ces servitudes est instituée, les propriétaires concernés peuvent, en application du deuxième alinéa de l'article L. 123-17 nouveau du code de l'urbanisme, " mettre en demeure la commune de procéder à l'acquisition de leur terrain, dans les conditions et délais mentionnés aux articles L. 230-1 et suivants " ; que, par suite, les limitations apportées aux conditions d'exercice du droit de propriété par les servitudes critiquées ne revêtent pas un caractère de gravité tel que le sens et la portée de ce droit s'en trouvent dénaturés ; que le législateur n'a pas davantage créé de rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques ;

19. Considérant, en cinquième lieu, que l'article L. 123-1 du code de l'urbanisme prévoit que les plans locaux d'urbanisme " peuvent...3° subordonner, dans les villes de Paris, Lyon et Marseille, tout changement de destination d'un local commercial ou artisanal entraînant une modification de la nature de l'activité, à l'autorisation du maire de la commune, délivrée conformément à l'avis du maire d'arrondissement ou de secteur " ; que, selon les sénateurs requérants, ces dispositions constitueraient une atteinte inconstitutionnelle tant à la liberté d'entreprendre qu'au droit de propriété ; qu'elles confèreraient en outre aux maires d'arrondissement des trois villes des " compétences exorbitantes " dont ne disposent pas les maires des autres communes, portant ainsi atteinte au principe d'égalité ;

20. Considérant que le souci d'assurer " la sauvegarde de la diversité commerciale des quartiers " répond à un objectif d'intérêt général ; que, toutefois, en soumettant à une autorisation administrative tout changement de destination d'un local commercial ou artisanal entraînant une modification de la nature de l'activité, le législateur a apporté, en l'espèce, tant au droit de propriété qu'à la liberté d'entreprendre qui découle de l'article 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, une atteinte disproportionnée à l'objectif poursuivi ; que doit être par suite déclaré non conforme à la Constitution le huitième alinéa (3°) de l'article L. 123-1 du code de l'urbanisme dans sa rédaction issue de l'article 4 de la loi déferée ;

– SUR LE II DE L'ARTICLE 19 :

21. Considérant qu'aux termes de l'article L. 213-11 du code de l'urbanisme, dans sa rédaction antérieure à la loi déferée : " Les biens acquis par exercice du droit de préemption doivent être utilisés ou aliénés aux fins définies à l'article L. 210-1(...). Si le titulaire du droit de préemption décide d'utiliser ou d'aliéner à d'autres fins un bien acquis depuis moins de dix ans par exercice de ce droit, il doit informer de sa décision les anciens propriétaires ou leurs ayants cause universels ou à titre universel et leur proposer l'acquisition de ce bien en priorité " ;

22. Considérant que le II de l'article 19 de la loi déferée, qui modifie les dispositions précitées, a pour objet de réduire de dix à cinq ans la période au cours de laquelle l'ancien propriétaire d'un bien préempté doit se voir proposer sa rétrocession par le titulaire du droit de préemption lorsque celui-ci a l'intention d'utiliser ou d'aliéner ledit bien à d'autres fins que les buts d'intérêt général visés à l'article L. 210-1 du code de l'urbanisme ;
23. Considérant que les députés requérants soutiennent que la réduction de la période pendant laquelle peut jouer le droit de rétrocession n'est justifiée par aucun motif d'intérêt général et " ne respecte pas le principe de proportionnalité de la mesure au but poursuivi par l'exercice du droit de préemption " ; que serait en outre méconnu le droit à un recours juridictionnel ;
24. Considérant, en premier lieu, que le pouvoir de préemption des collectivités publiques, qui touche aux conditions d'exercice du droit de propriété, trouve sa justification dans la réalisation, à des fins d'intérêt général, d'actions et d'opérations entrant dans les prévisions des articles L. 210-1 et L. 300-1 du code de l'urbanisme ; que ces actions et opérations ont pour objet " de mettre en oeuvre une politique locale de l'habitat, d'organiser le maintien, l'extension ou l'accueil des activités économiques, de favoriser le développement des loisirs et du tourisme, de réaliser des équipements collectifs, de lutter contre l'insalubrité, de permettre la restructuration urbaine, de sauvegarder ou de mettre en valeur le patrimoine bâti ou non bâti et les espaces naturels " ;
25. Considérant que la période pendant laquelle la collectivité publique titulaire du droit de préemption ne peut utiliser ou aliéner un bien préempté, dans un but étranger aux fins précitées, sans avoir au préalable proposé sa rétrocession à l'ancien propriétaire ne saurait être réduite au point de remettre en cause le motif d'intérêt général qui a justifié l'exercice du droit de préemption ; qu'en fixant cette période à cinq ans, le législateur n'a pas outrepassé cette limite ; que, par suite, le II de l'article 19 de la loi déferée ne porte pas au droit de propriété une atteinte contraire à la Constitution ;
26. Considérant, en second lieu, que les recours juridictionnels de droit commun sont ouverts, même en l'absence de dispositions expresses, aux propriétaires concernés ; que, par suite, le II de l'article 19 ne méconnaît pas le droit à un recours juridictionnel effectif qui découle de l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen ;
- SUR L'ARTICLE 36 :
27. Considérant que cet article modifie les dispositions de l'article L. 147-5 du code de l'urbanisme qui interdisent l'extension de l'urbanisation des zones exposées au bruit à proximité des aérodromes, sous réserve d'exceptions limitativement énumérées ; que l'article 36 prévoit qu'" à l'intérieur des zones C ", c'est-à-dire celles qui sont exposées, aux termes de l'article R. 147-2 du code précité, à un " bruit modéré ", les plans d'exposition au bruit " peuvent délimiter des secteurs où, pour permettre le renouvellement urbain des quartiers et des villages existants, des opérations de réhabilitation et de réaménagement urbains peuvent être autorisées, à condition qu'elles n'entraînent pas d'augmentation significative de la population soumise aux nuisances sonores " ;
28. Considérant que, selon les sénateurs requérants, ces dispositions, qui ne précisent pas ce qu'il convient d'entendre par " augmentation non significative ", auraient pour effet de " soumettre au bruit des populations nouvelles ", portant ainsi " délibérément atteinte au droit à la santé " ;
29. Considérant que la disposition contestée n'a pas l'effet que lui prêtent les requérants ; qu'elle vise seulement à permettre la réhabilitation des immeubles existants et le réaménagement des quartiers et villages situés à l'intérieur des " zones C " ; que ces opérations ne s'accompagneront que d'un très faible accroissement des populations exposées aux nuisances sonores ; qu'il suit de là que la disposition contestée, dont la rédaction est suffisamment précise, ne méconnaît pas les dispositions du onzième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946 aux termes desquelles la Nation " garantit à tous...la protection de la santé " ;
- SUR L'ARTICLE 54 :
30. Considérant que l'article 54 modifie les dispositions de l'article 1396 du code général des impôts relatives à la taxe foncière sur les propriétés non bâties ; qu'il autorise le conseil municipal à majorer d'une valeur forfaitaire au plus égale à cinq francs par mètre carré la valeur locative cadastrale des terrains constructibles classés en zone urbaine par un document d'urbanisme ; que les dispositions antérieures plafonnaient cette majoration à 500 % de la valeur locative cadastrale ;
31. Considérant que les députés requérants font valoir que cette disposition introduit une différence de traitement entre propriétaires fonciers qui ne repose sur aucun critère objectif et rationnel ;
32. Considérant que le législateur a seulement entendu, s'agissant de la majoration de la valeur locative cadastrale prévue à l'article 1396 du code général des impôts, substituer un plafond forfaitaire au plafond antérieurement fixé en

proportion de la valeur locative ; que l'augmentation d'imposition des terrains constructibles qui en découlera n'est pas excessive et trouve sa justification dans la valorisation de ces terrains résultant de leur classement et des travaux d'équipement effectués par la commune ; qu'ainsi, la majoration critiquée repose sur des critères objectifs et rationnels en rapport direct avec l'objet de la loi ; que, par suite, le grief tiré d'une rupture de l'égalité devant l'impôt ne saurait être accueilli ;

– SUR L'ARTICLE 55 :

33. Considérant que l'article 55 de la loi déferée, qui figure dans la section du titre II intitulée : " Dispositions relatives à la solidarité entre les communes en matière d'habitat ", donne une nouvelle rédaction aux articles L. 302–5 et suivants du code de la construction et de l'habitation ;

34. Considérant que ces dispositions s'appliquent " aux communes dont la population est au moins égale à 1 500 habitants en Ile de France et 3 500 habitants dans les autres régions qui sont comprises... dans une agglomération de plus de 50 000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 15 000 habitants... " ; que sont exclues du champ d'application du texte certaines communes dont la population a décliné et celles dont plus de la moitié du territoire urbanisé est soumis à une inconstructibilité résultant soit d'un plan d'exposition au bruit soit de la présence d'installations classées pour la protection de l'environnement ; que l'article L. 302–7 nouveau institue, à compter du 1er janvier 2002, un prélèvement sur les ressources fiscales des communes dans lesquelles le nombre total de logements locatifs sociaux représente, au 1er janvier de l'année précédente, moins de 20 % des résidences principales ; qu'en sont exemptées les communes bénéficiant de la dotation de solidarité urbaine ; que, par ailleurs, en application de l'article L. 302–8 nouveau, le conseil municipal définit un objectif de réalisation de logements locatifs sociaux, l'accroissement net du nombre de ces logements prévu pour chaque période triennale ne pouvant être inférieur à 15 % de la différence entre le nombre de logements sociaux nécessaires pour atteindre l'objectif de 20 % des résidences principales et le nombre de logements sociaux existant sur le territoire de la commune ; qu'il en résulte que cet objectif doit être atteint en vingt ans ; que, lorsque la commune appartient à un établissement public de coopération intercommunale compétent en matière de programme local d'habitat, celui-ci fixe l'objectif de réalisation de logements sociaux ; qu'au cas où les engagements figurant dans le programme local de l'habitat n'ont pas été tenus ou, à défaut de programme local de l'habitat, lorsque le nombre de logements sociaux figurant dans le plan triennal de construction de la commune n'a pas été atteint, le préfet constate, en application des dispositions de l'article L. 302–9 nouveau, la carence de la commune ; que cet arrêté de carence a pour effet d'entraîner le doublement du prélèvement prévu à l'article L. 302–7 nouveau et d'interdire tout agrément nouveau de bureaux ; qu'en outre, le préfet peut passer une convention avec un organisme pour la construction ou l'acquisition–réhabilitation de logements sociaux ; qu'en pareil cas, une dépense égale est mise à la charge de la commune ;

35. Considérant que ces dispositions font l'objet de diverses critiques au regard du principe de libre administration des collectivités territoriales ; que, selon les requérants, le prélèvement sur les ressources des communes, qui ne fait l'objet d'aucune mesure de compensation, entraverait leur libre administration notamment en les empêchant de faire face à leurs dépenses obligatoires ; que cette charge nouvelle ne serait fondée sur aucun critère objectif, dès lors que " le concept de mixité sociale n'est pas précisément défini " ; que le seuil de 20 % revêtirait un caractère arbitraire ; que les logements sociaux pris en compte seraient trop restrictivement définis ; que les communes ne disposant pas de réserves foncières ou dont une partie du territoire serait inconstructible se trouveraient dans l'incapacité d'atteindre l'objectif fixé par la loi ; qu'enfin, des pouvoirs excessifs seraient conférés au préfet ; que sont en particulier critiqués l'automatisme des pénalités résultant de l'arrêté préfectoral de carence et leur caractère non proportionné aux manquements reprochés à la commune ;

36. Considérant que l'article 55 de la loi déferée est également critiqué au regard du principe d'égalité ; que seraient pénalisés les contribuables des communes qui ne pourront faire face à l'obligation de construction de 20 % de logements sociaux, d'autant que cette obligation aurait un caractère rétroactif, en lui-même contraire à la Constitution ; que " le parc privé étant exclu du champ d'application de la loi ", il s'ensuivrait " une atteinte au principe d'égalité entre bailleurs " ; que l'égalité serait également rompue entre communes, d'une part selon l'importance de leur population, d'autre part entre les communes d'Ile–de–France et les autres ;

. En ce qui concerne le principe de libre administration des collectivités territoriales :

– Quant au prélèvement sur les recettes fiscales des communes :

37. Considérant que les dispositions critiquées, qui n'ont pas d'effet rétroactif, ont pour finalité la réalisation de

logements sociaux dans les communes où ceux-ci représentent moins de 20 % des résidences principales, mettant ainsi en oeuvre l'objectif de mixité sociale ; que le prélèvement sur les recettes fiscales des communes institué par l'article L. 302-7 nouveau du code de la construction et de l'habitation constitue une charge obligatoire pour la commune tant que celle-ci n'a pas atteint l'objectif fixé par la loi ; que les sommes correspondant à ce prélèvement sont affectées à des organismes intercommunaux, à des établissements publics fonciers ou à un fonds d'aménagement urbain, ayant pour vocation de réaliser des opérations foncières et immobilières en faveur du logement social ; qu'est ainsi institué un mécanisme de solidarité entre communes urbanisées ; que ce prélèvement est fixé, par logement social manquant, à 1 000 francs ou à 20 % du potentiel fiscal par habitant si ce dernier est supérieur à 5 000 francs l'année de promulgation de la loi ; que, dans tous les cas, le montant total du prélèvement ne peut excéder 5 % du montant des dépenses réelles de fonctionnement de la commune ; qu'en outre, les dépenses exposées par la commune à des fins entrant dans l'objet de la loi peuvent être déduites du prélèvement ;

38. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que le prélèvement critiqué n'a pas pour effet de réduire les ressources globales des communes ni de diminuer leurs ressources fiscales au point d'entraver leur libre administration ;

– Quant aux obligations relatives à la création de logements sociaux :

39. Considérant que l'objectif de mixité sociale est défini de façon suffisamment précise puisqu'il est réputé atteint, aux fins de l'article 55, lorsque le nombre de logements sociaux représente 20 % des résidences principales de la commune ; que ce seuil, qui existait d'ailleurs dans la législation antérieure, n'est pas arbitraire ; qu'il convient à cet égard de relever que, pour l'ensemble des agglomérations concernées, les logements locatifs sociaux représentent déjà globalement un peu plus de 20 % des résidences principales ; que tant les communes soumises à l'obligation que les habitations principales et les logements sociaux pris en compte pour le calcul des 20 % sont déterminés avec précision et selon des critères objectifs en rapport avec l'objet de la loi ; que manque en fait le grief tiré de ce que ne seraient pas pris en compte les logements du parc locatif privé faisant l'objet de conventions au titre de l'aide personnalisée au logement ;

40. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que l'obligation de création de logements sociaux mise à la charge des communes est définie avec précision quant à son objet et à sa portée et n'a pas pour conséquence d'entraver leur libre administration ;

. En ce qui concerne le principe d'égalité :

41. Considérant qu'au regard de l'objet de l'article 55, qui est de favoriser un développement équilibré du logement social, et de la nature même de l'obligation instituée, le législateur a pu placer en dehors du champ d'application de cet article les communes non urbanisées, les communes isolées, ainsi que les petites communes ;

42. Considérant que la région Ile-de-France est particulièrement urbanisée ; que cette différence de situation justifie que soient comprises dans le champ d'application de la loi les communes de cette région dont la population est au moins égale à 1 500 habitants, alors que le seuil retenu pour les autres régions est de 3 500 habitants ;

43. Considérant qu'est inopérant le moyen tiré de ce que le prélèvement sur les ressources fiscales des communes prévu par l'article L. 302-7 nouveau romprait l'égalité entre contribuables, dès lors que ce prélèvement ne constitue pas un impôt local ; qu'au surplus, le dispositif mis en place prend en compte le potentiel fiscal par habitant de ces communes ;

44. Considérant que manque en fait le moyen tiré d'une différence de traitement entre " bailleurs publics " et " bailleurs privés " dès lors que, comme il a été dit, les logements conventionnés appartenant à des personnes physiques ainsi qu'à des personnes morales de droit privé sont pris en compte dans le dispositif contesté ;

45. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que doivent être rejetés les griefs tirés de diverses ruptures d'égalité ;

. En ce qui concerne les sanctions infligées aux communes n'ayant pas tenu leurs engagements en matière de réalisation de logements sociaux :

44. Considérant qu'il résulte des dispositions de l'article L. 302-9 nouveau du code de la construction et de l'habitation que le préfet, par arrêté motivé, constate qu'une commune n'a pas tenu les engagements figurant dans le programme local de l'habitat ou, à défaut de programme local de l'habitat, n'a pas atteint l'objectif triennal d'accroissement du nombre de logements sociaux prévu au dernier alinéa de l'article L. 302-8 nouveau ; que ce constat a pour effet, d'une part, de doubler le prélèvement sur les ressources fiscales de la commune prévu à l'article L. 302-7, d'autre part, d'empêcher tout nouvel agrément de bureaux sur le fondement de l'article L. 510-1 du code de l'urbanisme ; qu'en outre, le préfet peut passer une convention avec un organisme pour la construction ou

l'acquisition-réhabilitation de logements sociaux en vue de réaliser l'objectif de 20 % fixé par la loi ; qu'au cas où l'Etat verse à ces opérations une subvention foncière, une dépense égale est mise à la charge de la commune, sans que cette nouvelle charge fasse l'objet d'un plafonnement ;

45. Considérant qu'en attachant de telles conséquences à tout retard mis par une commune pour atteindre l'objectif triennal, sans distinguer selon la nature ou la valeur des raisons à l'origine de ce retard, le législateur a institué une sanction incompatible avec l'article 72 de la Constitution ; que doivent donc être déclarés contraires à la Constitution l'article L. 302-9 nouveau du code de la construction et de l'habitation à l'exception de ses deux premières phrases, l'article L. 302-9-1 du même code, ainsi que les 1° et 2° de l'article 70 de la loi déferée, qui sont inséparables des dispositions censurées ;

– SUR L'ARTICLE 145 :

46. Considérant qu'il résulte des dispositions combinées des articles L. 411-4 et L. 411-5 introduites dans le code de la construction et de l'habitation par l'article 145 de la loi déferée que " les logements appartenant aux sociétés immobilières à participation majoritaire de la Caisse des dépôts et consignations faisant l'objet, au 30 juin 2000, d'une convention définie à l'article L. 351-2 et assimilables au logement social..." demeurent soumis, " après l'expiration de la convention, même lorsqu'ils font l'objet d'un transfert de propriété, et y compris en cas de cession non volontaire, à des règles d'attribution sous condition de ressources et des maxima de loyer fixés par l'autorité administrative dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat " ;

47. Considérant qu'il est fait grief à l'article L. 411-5 nouveau du code de la construction et de l'habitation de porter atteinte au principe d'égalité, au droit de propriété, à la liberté d'entreprendre et à la liberté contractuelle ;

48. Considérant que, s'il est loisible au législateur d'apporter, pour des motifs d'intérêt général, des modifications à des contrats en cours d'exécution, il ne saurait porter à l'économie de contrats légalement conclus une atteinte d'une gravité telle qu'elle méconnaisse manifestement la liberté découlant de l'article 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen ;

49. Considérant que les logements auxquels s'applique la disposition contestée appartiennent au groupe de la Caisse des dépôts et consignations et sont gérés en partie dans le cadre des activités concurrentielles de cette dernière ;

50. Considérant que la possibilité pour toute personne de disposer d'un logement décent constitue un objectif de valeur constitutionnelle ; que, toutefois, la disposition critiquée n'apporte pas, en l'espèce, à la réalisation de cet objectif une contribution justifiant que soit portée une atteinte aussi grave à l'économie de contrats légalement conclus ; que sont, en conséquence, méconnues les exigences constitutionnelles rappelées ci-dessus ;

51. Considérant qu'il y a lieu, par suite, de déclarer contraire à la Constitution l'article L. 411-5 du code de la construction et de l'habitation dans la rédaction que lui donne l'article 145 de la loi déferée ;

– SUR L'ARTICLE 187 :

52. Considérant que le I de l'article 187 complète l'article 1719 du code civil en imposant au bailleur de délivrer au preneur, " s'il s'agit de son habitation principale, un logement décent " ; qu'il est fait grief à cet article par les députés requérants de n'avoir pas précisé " les critères de la décence du logement ", desquels dépendent le contenu et l'étendue des obligations du bailleur ; que les requérants soutiennent également que seraient imposées aux bailleurs des contraintes portant atteinte à la libre disposition de leurs biens et à " la plénitude de la liberté contractuelle " ;

53. Considérant, d'une part, que l'expression de " logement décent " qui figure au I de l'article 187 de la loi déferée ne saurait trouver sa définition qu'au II du même article ; que, selon cette définition, qui est suffisamment précise, constitue un logement décent un logement " ne laissant pas apparaître de risques manifestes pouvant porter atteinte à la sécurité physique ou à la santé et doté des éléments le rendant conforme à l'usage d'habitation " ; que, sous cette réserve, doit être rejeté le grief tiré de la violation de l'article 34 de la Constitution ;

54. Considérant, d'autre part, que l'obligation de mise en conformité du logement loué répond à l'objectif de valeur constitutionnelle que constitue la possibilité pour toute personne de disposer d'un logement décent ; que, s'il est prévu que le bailleur peut se voir imposer par le juge saisi " la nature des travaux à réaliser et le délai de leur exécution " et, à défaut d'exécution, une réduction du montant du loyer, ces obligations, qui sont entourées de garanties de fond et de procédure, ne dénaturent pas le sens et la portée du droit de propriété et ne portent pas à l'économie des conventions et contrats légalement conclus une atteinte d'une gravité telle qu'elle méconnaisse manifestement la liberté découlant de l'article 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 ;

– SUR L'ARTICLE 193 :

55. Considérant que l'article 193 modifie plusieurs dispositions de la loi susvisée du 23 décembre 1986 ; qu'en

particulier, il introduit après l'article 44 de ce texte trois articles 44 bis, 44 ter et 44 quater relatifs à la concertation entre bailleurs et locataires ; que l'article 44 bis impose aux bailleurs des secteurs locatifs mentionnés aux troisième, quatrième et cinquième alinéas de l'article 41 ter de la même loi d'élaborer, avec les représentants de certaines associations de locataires et les administrateurs élus des locataires, un " plan de concertation locative " portant " sur les modalités pratiques de la concertation applicables aux immeubles ou aux ensembles immobiliers de leur patrimoine " ; qu'en application de l'article 44 ter, le " conseil de concertation locative ", qui est composé de représentants du bailleur et de représentants des locataires et se réunit au moins une fois par an, " est consulté sur les différents aspects de la gestion de l'immeuble ou des ensembles immobiliers concernés, sur les projets d'amélioration ou de construction-démolition et plus particulièrement sur toutes mesures touchant aux conditions d'habitat et au cadre de vie des habitants des ensembles concernés " ; qu'enfin, l'article 44 quater impose au bailleur de mener une concertation avec les représentants des locataires, " préalablement à toute décision d'engager une opération d'amélioration, ayant une incidence sur les loyers ou les charges locatives, ou de construction-démolition ... " ;

56. Considérant que, selon les députés requérants, les nouvelles obligations qui pèsent ainsi sur les bailleurs portent une atteinte grave au droit de propriété et à la liberté d'entreprendre ; que serait également violé le principe d'égalité, dès lors qu'aucune distinction n'est introduite entre les bailleurs " suivant qu'ils poursuivent ou non un but social " ;

57. Considérant, en premier lieu, que les requérants se méprennent sur la portée des dispositions critiquées, lesquelles mettent en place une procédure purement consultative ; qu'elles n'ont pas pour effet de contraindre le bailleur à communiquer les éléments confidentiels de la gestion de son patrimoine et n'affectent aucun des attributs du droit de propriété ;

58. Considérant, en second lieu, que la loi n'a pas méconnu le principe d'égalité en prévoyant que le dispositif de concertation s'applique dans les mêmes conditions aux " bailleurs privés " et aux " bailleurs sociaux ", dès lors que les bailleurs concernés sont tous des personnes morales gestionnaires d'ensembles immobiliers et que les rapports locatifs dans le parc privé et dans le parc social sont d'ores et déjà régis, pour l'essentiel, par les mêmes dispositions législatives ;

– SUR LES ARTICLES 205 ET 206 :

59. Considérant que ces articles, qui complètent l'article L. 244-2 du code rural, ont pour objet, par dérogation aux dispositions des articles L. 5721-2 et suivants du code général des collectivités territoriales dans leur rédaction issue de la loi susvisée du 12 juillet 1999, de prévoir la répartition des sièges détenus, au sein du comité syndical des syndicats mixtes chargés de la gestion d'un parc naturel régional, par chaque collectivité territoriale ou établissement public membre du syndicat mixte et de fixer les modalités d'élection de son président ;

60. Considérant que les députés requérants soutiennent, notamment, que ces articles, introduits par voie d'amendement en première lecture au Sénat, sont dépourvus de tout lien avec le projet de loi présenté par le Gouvernement ;

61. Considérant que les dispositions contestées ont trait exclusivement aux règles d'organisation des parcs naturels régionaux ; que l'adjonction ainsi apportée au projet de loi en cours de discussion ne présente de lien avec aucun de ses objets ; que, par suite, les articles 205 et 206 ont été adoptés selon une procédure irrégulière et doivent, pour ce motif, être déclarés contraires à la Constitution ;

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

Décide :

Article premier :

Sont déclarées contraires à la Constitution les dispositions suivantes de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains :

- à l'article 4, le huitième alinéa (3°) de l'article L. 123-1 du code de l'urbanisme ;
- à l'article 55, l'article L. 302-9 du code de la construction et de l'habitation à l'exception de ses deux premières phrases ainsi que l'article L. 302-9-1 du même code ;
- les 1° et 2° de l'article 70 ;
- à l'article 145, l'article L. 411-5 du code de la construction et de l'habitation ;
- les articles 205 et 206.



Article 2 :

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

Délibéré par le Conseil constitutionnel dans sa séance du 7 décembre 2000, où siégeaient : MM. Yves GUÉNA, Président, Georges ABADIE, Michel AMELLER, Jean-Claude COLLIARD, Alain LANCELOT, Mme Noëlle LENOIR, M. Pierre MAZEAUD et Mmes Monique PELLETIER et Simone VEIL.

Journal officiel du 14 décembre 2000, p. 19840

Recueil, p. 176