

Décision n° 2000-436 DC du 7 décembre 2000 - Communiqué de presse

Saisi par plus de soixante sénateurs et par plus de soixante députés de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains (« SRU »), le Conseil constitutionnel a rejeté la plupart des griefs dont il était saisi. Il a néanmoins prononcé la censure de quatre dispositions et émis quelques réserves d'interprétation. Aucune de ces censures ni de ces réserves ne remet en cause l'économie générale du texte qui lui était soumis. La décision s'en tient aux dispositions critiquées et n'en soulève donc aucune d'office.

Les principales questions tranchées sont les suivantes :

1) La saisine des députés dénonçait le caractère flou des objectifs imposés aux documents d'urbanisme et, plus particulièrement, l'objectif de « mixité sociale » figurant désormais à l'article L. 121-1 du code de l'urbanisme.

Ces dispositions imposent-elles aux collectivités territoriales une obligation de résultat ? Si tel était le cas, le contenu de l'obligation résiderait dans la formulation des différents objectifs très généraux énumérés à l'article L. 121-1 (« développement durable », « prévention des pollutions de toute nature » etc.). Or, de tels objectifs sont trop imprécis pour fonder une obligation de résultat. En effet, le législateur ne peut imposer de charges aux collectivités territoriales qu'à condition, notamment, de les définir avec précision quant à leur objet et à leur portée.

La décision rejette le grief au prix d'une « réserve neutralisante » : les dispositions en cause ne sauraient être comprises que comme prescrivant aux auteurs des documents d'urbanisme d'y faire figurer des mesures tendant à la réalisation des objectifs généraux énoncés par le code de l'urbanisme.

2) Porte à la liberté d'entreprendre et au droit de propriété une atteinte hors de proportion avec l'objectif d'intérêt général qui s'attache à la « sauvegarde de la diversité commerciale des quartiers », la soumission à l'autorisation du maire, à Paris, Lyon et Marseille, de tout changement de destination d'un local commercial ou artisanal. Est ainsi censuré le 3e introduit dans l'article L 123-1 du code de l'urbanisme par l'article 4 de la loi déferée.

3) L'article 55 de la loi SRU, relatif aux obligations des communes en matière de logement social, a été au coeur des débats parlementaires. Il réécrit les articles L. 302-5 et suivants du code de la construction et de l'habitation, qui imposaient déjà des obligations particulières aux communes situées dans des agglomérations et dans lesquelles les logements sociaux constituaient moins de 20 % des résidences principales.

Plus contraignant et plus étendu dans son champ d'application géographique que le système antérieur, le nouveau dispositif peut être résumé comme suit :

il est institué un prélèvement sur les recettes fiscales des communes dans lesquelles le nombre de logements sociaux est inférieur à 20 % des résidences principales ;

les communes concernées devront prendre toutes dispositions pour que soient réalisés les logements sociaux nécessaires pour rattraper le retard en vingt ans (soit 15 % du nombre de logements sociaux manquant par période de trois ans) ;

un bilan triennal est dressé. En cas de carence de la commune, constatée par arrêté préfectoral, s'appliquent plusieurs types de pénalités : doublement du prélèvement ; interdiction d'accorder aucun agrément de bureau ; possibilité pour le préfet de se substituer à la commune, les subventions foncières versées dans l'exercice de ce pouvoir de substitution étant mises à la charge de la commune sans que soit prévu de plafonnement.

Le Conseil a admis le principe même des nouvelles obligations, qu'il n'a estimées contraires ni au principe de libre administration des collectivités territoriales, ni au principe d'égalité, ni au droit de propriété.

Il a en revanche censuré, en raison de son automaticité, le dispositif de sanction institué par la loi SRU à l'encontre des communes n'ayant pas réalisé l'objectif triennal de création de logements sociaux.

En effet, en infligeant, sans égard pour la nature ou la valeur des raisons ayant motivé ce retard, des pénalités dont les conséquences peuvent être graves pour la commune défaillante, le législateur a institué une sanction incompatible avec l'article 72 de la Constitution.

Le Conseil constitutionnel s'était déjà prononcé en ce sens à propos des conséquences tirées par la loi relative au statut de la fonction publique territoriale de l'absence de nomination par l'autorité territoriale du candidat que lui soumet un « centre de gestion » (n° 83-168 DC du 20 janvier 1984, Rec. p. 38, cons. 13).

4) L'article 145 de la SRU, prévoyait la « pérennisation » des conventions définies à l'article L. 351-2 du même code (APL) passées par les sociétés immobilières à participation majoritaire de la Caisse des dépôts et consignations, dont l'action relève en partie de l'activité concurrentielle du groupe de la Caisse des dépôts

La poursuite forcée d'une convention, qui enferme les parties dans une loi qui n'est plus la leur, porte atteinte à la liberté contractuelle et, plus précisément, à l'économie de contrats légalement conclus. Une telle atteinte méconnaît la liberté découlant de l'article 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen si elle ne trouve pas sa contrepartie dans des motifs d'intérêt général en rapport avec sa gravité.

Or cette contrepartie n'existe pas en l'espèce. Si, en effet, le logement des personnes défavorisées répond tout à la fois à une exigence d'intérêt national et à un objectif de valeur constitutionnelle, la pérennisation des conventions à laquelle procède la disposition

critiquée n'y contribue que pour une part négligeable au regard de l'ensemble des autres dispositions de la SRU.