

Commentaire de la décision n° 2000-436 DC du 7 décembre 2000

Loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains

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 trois 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 »...) 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 » (90-274 DC du 29 mai 1990, Rec. p. 61, cons. 16).

La décision rejette le grief au prix d'une « réserve neutralisante » : ainsi qu'il ressort des débats parlementaires, 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 poursuivi (la « sauvegarde de la diversité commerciale des quartiers ») la soumission systématique à l'autorisation des maires de Paris, Lyon et Marseille, prévue par le 3° du nouvel article L. 123-1 du code de l'urbanisme, de tout changement de destination d'un local commercial ou artisanal.

3) L'article 55 de la loi SRU, relatif aux obligations des communes en matière de logement social, a été au cœur des débats parlementaires. Il réécrit les articles L. 302-5 et suivants du code de la construction et de l'habitation, issus de la loi n° 91-662 du 31 juillet 1991, 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 au 1^{er} janvier de l'année précédente ;
- le prélèvement est égal, par logement manquant, à 1.000 francs ou à 20% du potentiel fiscal par habitant si celui-ci est supérieur à 5000 francs ;
- le montant total du prélèvement est plafonné à 5 % des dépenses réelles de fonctionnement. Est déduit de ce prélèvement le montant des dépenses ayant contribué à la réalisation de logements sociaux ;
- le périmètre des logements sociaux à prendre en compte comprend les logements locatifs appartenant aux organismes d'habitation à loyer modéré, les logements conventionnés dans les conditions définies à l'article L. 351-2 du code de la construction et de l'habitation et dont l'accès est soumis à des conditions de ressources (aide personnalisée au logement), ainsi que les logements situés dans diverses catégories de foyers (personnes handicapées, jeunes travailleurs, etc...) ;
- 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 trois 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 prévoyant, sans égard pour la nature ou la valeur des raisons ayant motivé ce retard, le doublement du prélèvement, l'interdiction d'agréer l'ouverture de bureaux et l'exercice possible d'un pouvoir de substitution du préfet dont les conséquences peuvent être graves pour la commune défailante, 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 (en ce sens : n° 99-416 DC du 23 juillet 1999, Rec. p. 100, cons. 19 ; n° 99-423 DC du 13 janvier 2000, cons. 40).

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.

5) Le I de l'article 187 de la SRU complète l'article 1719 du code civil en faisant obligation au bailleur de délivrer au preneur : « *s'il s'agit de son habitation principale, un logement décent* ».

Le recours des députés dénonçait le caractère imprécis de la notion de « logement décent » qui, outre qu'elle introduirait selon eux une source d'insécurité juridique dans les rapports entre bailleurs et locataires et nourrirait des contentieux, méconnaîtrait l'obligation qu'a le législateur d'aller jusqu'au bout de sa compétence.

Le Conseil répond que le II du même article 187 de la loi déferée, qui modifie et complète la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs, définit le logement décent comme celui qui « *ne laisse 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* ». Cette définition, qui vaut pour l'article 1719 du code civil, est suffisamment précise au regard de l'article 34 de la Constitution s'agissant de déterminer « les principes fondamentaux du régime de propriété, des droits réels et des obligations civiles et commerciales ».

6) Ont été enfin censurés les articles 205 et 206 de la loi déferée, issus d'amendements parlementaires, ne présentent de lien avec aucun des volets de la loi SRU puisqu'ils touchaient exclusivement au statut des parcs naturels régionaux. Même si leur examen est antérieur à la commission mixte paritaire, ils doivent être déclarés contraires à la Constitution comme adoptés au terme d'une procédure irrégulière. La jurisprudence récente du Conseil constitutionnel sur les amendements présentés après CMP ne conduit pas en effet à l'abandon de la jurisprudence antérieure qui, même avant CMP, exige que « les adjonctions apportées au projet en cours de discussion par voie d'amendement ne soient pas dépourvues de tout lien avec son objet » (voir encore récemment : n° 2000-429 DC du 30 mai 2000, sur les art. 4, 18, 19 et 20).