

Décision n° 2013 - 309 QPC

Article L. 210-1 alinéa 2 du code de l'urbanisme

*Exercice par le préfet du droit de préemption des communes
ayant méconnu leurs engagements de réalisation de
logements sociaux*

Dossier documentaire

Source : services du Conseil constitutionnel © 2013

Sommaire

I. Dispositions législatives.....	4
II. Constitutionnalité de la disposition contestée	19

Table des matières

I. Dispositions législatives.....	4
A. Dispositions contestées	4
1. Code de l'urbanisme	4
- Article L. 210-1.....	4
B. Évolution des dispositions contestées	5
1. Loi n°85-729 du 18 juillet 1985 relative à la définition et a la mise en œuvre de principes d'aménagement	5
- Article 5	5
2. Version issue de la loi n° 91-662 du 13 juillet 1991 d'orientation pour la ville - Article 32.....	5
- Article L. 210-1.....	5
3. Version issue de la loi 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains - Article 19.....	5
- Article L. 210-1.....	5
4. Version issue de la loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement - Article 19.....	6
- Article L. 210-1.....	6
5. Version issue de la loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion - Article 39	6
- Article L. 210-1.....	6
6. Version issue de la loi n° 2013-61 du 18 janvier 2013 de relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social - Article 20	7
C. Autres dispositions	8
1. Code de l'urbanisme	8
- Article L. 211-4.....	8
- Article L. 300-1.....	8
- Article L. 321-1.....	9
2. Code de la construction et de l'habitation	9
- Article L. 302-8.....	9
- Article L. 302-9-1	10
- Article L. 411-2.....	11
D. Application des dispositions contestées	13
1. Jurisprudence administrative	13
- CE, 21 novembre 2008, n° 302144	13
- CE, 12 septembre 2011, n° 347444.....	13
- CE, 12 septembre 2011, n° 350851.....	14
- CAA Paris, 28 juin 2012, n° 11PA03557	14
- CE, 23 juillet 2012, n° 359934.....	15
2. Circulaire du 21 février 2012 relative à l'exercice du droit de préemption dans les communes ayant fait l'objet d'un constat de carence au titre de l'article L. 302-9-1 du code de la construction et de l'habitation	15
II. Constitutionnalité de la disposition contestée	19
A. Normes de référence.....	19
1. Constitution du 4 octobre 1958	19

B. Jurisprudence du Conseil constitutionnel.....	20
- Décision n° 82-149 DC du 28 décembre 1982 - Loi relative à l'organisation administrative de Paris, Marseille, Lyon et des établissements publics de coopération intercommunale	20
- Décision n° 83-168 DC du 20 janvier 1984 - Loi portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale	20
- Décision n° 85-196 DC du 08 août 1985 - Loi sur l'évolution de la Nouvelle-Calédonie.....	21
- Décision n° 87-241 DC du 19 janvier 1988 - Loi portant statut du territoire de la Nouvelle-Calédonie.....	21
- Décision n° 90-277 DC du 25 juillet 1990 - Loi relative à la révision générale des évaluations des immeubles retenus pour la détermination des bases des impôts directs locaux	21
- Décision n° 98-407 DC du 14 janvier 1999 - Loi relative au mode d'élection des conseillers régionaux et des conseillers à l'Assemblée de Corse et au fonctionnement des Conseils régionaux	22
- Décision n° 2000-436 DC du 07 décembre 2000 - Loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains	22
- Décision n° 2001-452 DC du 06 décembre 2001 - Loi portant mesures urgentes de réformes à caractère économique et financier	22
- Décision n° 2004-500 DC du 29 juillet 2004 - Loi organique relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales	23
- Décision n° 2006-543 DC du 30 novembre 2006 - Loi relative au secteur de l'énergie.....	23
- Décision n° 2007-559 DC du 06 décembre 2007 - Loi organique tendant à renforcer la stabilité des institutions et la transparence de la vie politique en Polynésie française	24
- Décision n° 2010-12 QPC du 02 juillet 2010 - Commune de Dunkerque [Fusion de communes]...24	
- Décision n° 2010-107 QPC du 17 mars 2011 - Syndicat mixte chargé de la gestion du contrat urbain de cohésion sociale de l'agglomération de Papeete [Contrôle de légalité des actes des communes en Polynésie française].....	24
- Décision n° 2011-146 QPC du 08 juillet 2011 - Département des Landes [Aides publiques en matière d'eau potable ou d'assainissement]	25
- Décision n° 2012-660 DC du 17 janvier 2013 - Loi relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social	25

I. Dispositions législatives

A. Dispositions contestées

1. Code de l'urbanisme

Livre II : Prémption et réserves foncières

Titre I : Droits de prémption.

- **Article L. 210-1**

Modifié par la loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion - art. 39

Les droits de prémption institués par le présent titre sont exercés en vue de la réalisation, dans l'intérêt général, des actions ou opérations répondant aux objets définis à l'article L. 300-1, à l'exception de ceux visant à sauvegarder ou à mettre en valeur les espaces naturels, ou pour constituer des réserves foncières en vue de permettre la réalisation desdites actions ou opérations d'aménagement.

Pendant la durée d'application d'un arrêté préfectoral pris sur le fondement de l'article L. 302-9-1 du code de la construction et de l'habitation, le droit de prémption est exercé par le représentant de l'Etat dans le département lorsque l'aliénation porte sur un terrain, bâti ou non bâti, affecté au logement ou destiné à être affecté à une opération ayant fait l'objet de la convention prévue à l'article L. 302-9-1 précité. Le représentant de l'Etat peut déléguer ce droit à un établissement public foncier créé en application de l'article L. 321-1 du présent code, à une société d'économie mixte ou à un des organismes d'habitations à loyer modéré prévus par l'article L. 411-2 du code de la construction et de l'habitation. Les biens acquis par exercice du droit de prémption en application du présent alinéa doivent être utilisés en vue de la réalisation d'opérations d'aménagement ou de construction permettant la réalisation des objectifs fixés dans le programme local de l'habitat ou déterminés en application du premier alinéa de l'article L. 302-8 du même code.

Toute décision de prémption doit mentionner l'objet pour lequel ce droit est exercé. Toutefois, lorsque le droit de prémption est exercé à des fins de réserves foncières dans la cadre d'une zone d'aménagement différé, la décision peut se référer aux motivations générales mentionnées dans l'acte créant la zone.

Lorsque la commune a délibéré pour définir le cadre des actions qu'elle entend mettre en oeuvre pour mener à bien un programme local de l'habitat ou, en l'absence de programme local de l'habitat, lorsque la commune a délibéré pour définir le cadre des actions qu'elle entend mettre en oeuvre pour mener à bien un programme de construction de logements locatifs sociaux, la décision de prémption peut, sauf lorsqu'il s'agit d'un bien mentionné à l'article L. 211-4, se référer aux dispositions de cette délibération. Il en est de même lorsque la commune a délibéré pour délimiter des périmètres déterminés dans lesquels elle décide d'intervenir pour les aménager et améliorer leur qualité urbaine

B. Évolution des dispositions contestées

1. Loi n°85-729 du 18 juillet 1985 relative à la définition et a la mise en œuvre de principes d'aménagement

- Article 5

Il est inséré avant le chapitre Ier du titre Ier du livre II de la première partie (législative) du code de l'urbanisme, un article L. 120-1 ainsi rédigé :

« Les droits de préemption institués par le présent titre sont exercés en vue de la réalisation, dans l'intérêt général, des actions ou opérations répondant aux objets définis à l'article L. 300-1, à l'exception de ceux visant à sauvegarder ou à mettre en valeur les espaces naturels, ou pour constituer des réserves foncières en vue de permettre la réalisation desdites opérations.

Toute décision de préemption doit mentionner l'objet pour lequel ce droit est exercé. »

2. Version issue de la loi n° 91-662 du 13 juillet 1991 d'orientation pour la ville - Article 32

- Article L. 210-1

Les droits de préemption institués par le présent titre sont exercés en vue de la réalisation, dans l'intérêt général, des actions ou opérations répondant aux objets définis à l'article L. 300-1, à l'exception de ceux visant à sauvegarder ou à mettre en valeur les espaces naturels, ou pour constituer des réserves foncières en vue de permettre ~~la réalisation desdites opérations~~ **la réalisation desdites actions ou opérations d'aménagement.**

Toute décision de préemption doit mentionner l'objet pour lequel ce droit est exercé. **Toutefois, lorsque le droit de préemption est exercé à des fins de réserves foncières dans la cadre d'une zone d'aménagement différé, la décision peut se référer aux motivations générales mentionnées dans l'acte créant la zone.**

3. Version issue de la loi 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains - Article 19

- Article L. 210-1

Les droits de préemption institués par le présent titre sont exercés en vue de la réalisation, dans l'intérêt général, des actions ou opérations répondant aux objets définis à l'article L. 300-1, à l'exception de ceux visant à sauvegarder ou à mettre en valeur les espaces naturels, ou pour constituer des réserves foncières en vue de permettre la réalisation desdites actions ou opérations d'aménagement.

Toute décision de préemption doit mentionner l'objet pour lequel ce droit est exercé. Toutefois, lorsque le droit de préemption est exercé à des fins de réserves foncières dans la cadre d'une zone d'aménagement différé, la décision peut se référer aux motivations générales mentionnées dans l'acte créant la zone.

Lorsque la commune a délibéré pour définir le cadre des actions qu'elle entend mettre en oeuvre pour mener à bien un programme local de l'habitat, la décision de préemption peut, sauf lorsqu'il s'agit d'un bien mentionné à l'article L. 211-4, se référer aux dispositions de cette délibération. Il en est de même

lorsque la commune a délibéré pour délimiter des périmètres déterminés dans lesquels elle décide d'intervenir pour les aménager et améliorer leur qualité urbaine.

4. Version issue de la loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement - Article 19

- Article L. 210-1

Les droits de préemption institués par le présent titre sont exercés en vue de la réalisation, dans l'intérêt général, des actions ou opérations répondant aux objets définis à l'article L. 300-1, à l'exception de ceux visant à sauvegarder ou à mettre en valeur les espaces naturels, ou pour constituer des réserves foncières en vue de permettre la réalisation desdites actions ou opérations d'aménagement.

Toute décision de préemption doit mentionner l'objet pour lequel ce droit est exercé. Toutefois, lorsque le droit de préemption est exercé à des fins de réserves foncières dans la cadre d'une zone d'aménagement différé, la décision peut se référer aux motivations générales mentionnées dans l'acte créant la zone.

Lorsque la commune a délibéré pour définir le cadre des actions qu'elle entend mettre en oeuvre pour mener à bien un programme local de l'habitat **ou, en l'absence de programme local de l'habitat, lorsque la commune a délibéré pour définir le cadre des actions qu'elle entend mettre en oeuvre pour mener à bien un programme de construction de logements locatifs sociaux**, la décision de préemption peut, sauf lorsqu'il s'agit d'un bien mentionné à l'article L. 211-4, se référer aux dispositions de cette délibération. Il en est de même lorsque la commune a délibéré pour délimiter des périmètres déterminés dans lesquels elle décide d'intervenir pour les aménager et améliorer leur qualité urbaine.

5. Version issue de la loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion - Article 39

- Article L. 210-1

Les droits de préemption institués par le présent titre sont exercés en vue de la réalisation, dans l'intérêt général, des actions ou opérations répondant aux objets définis à l'article L. 300-1, à l'exception de ceux visant à sauvegarder ou à mettre en valeur les espaces naturels, ou pour constituer des réserves foncières en vue de permettre la réalisation desdites actions ou opérations d'aménagement.

Pendant la durée d'application d'un arrêté préfectoral pris sur le fondement de l'article L. 302-9-1 du code de la construction et de l'habitation, le droit de préemption est exercé par le représentant de l'Etat dans le département lorsque l'aliénation porte sur un terrain, bâti ou non bâti, affecté au logement ou destiné à être affecté à une opération ayant fait l'objet de la convention prévue à l'article L. 302-9-1 précité. Le représentant de l'Etat peut déléguer ce droit à un établissement public foncier créé en application de l'article L. 321-1 du présent code, à une société d'économie mixte ou à un des organismes d'habitations à loyer modéré prévus par l'article L. 411-2 du code de la construction et de l'habitation. Les biens acquis par exercice du droit de préemption en application du présent alinéa doivent être utilisés en vue de la réalisation d'opérations d'aménagement ou de construction permettant la réalisation des objectifs fixés dans le programme local de l'habitat ou déterminés en application du premier alinéa de l'article L. 302-8 du même code.

Toute décision de préemption doit mentionner l'objet pour lequel ce droit est exercé. Toutefois, lorsque le droit de préemption est exercé à des fins de réserves foncières dans la cadre d'une zone d'aménagement différé, la décision peut se référer aux motivations générales mentionnées dans l'acte créant la zone.

Lorsque la commune a délibéré pour définir le cadre des actions qu'elle entend mettre en oeuvre pour mener à bien un programme local de l'habitat ou, en l'absence de programme local de l'habitat, lorsque la commune a délibéré pour définir le cadre des actions qu'elle entend mettre en oeuvre pour mener à bien un programme de construction de logements locatifs sociaux, la décision de préemption peut, sauf lorsqu'il s'agit d'un bien mentionné à l'article L. 211-4, se référer aux dispositions de cette délibération. Il en est de même lorsque la commune a délibéré pour délimiter des périmètres déterminés dans lesquels elle décide d'intervenir pour les aménager et améliorer leur qualité urbaine

6. Version issue de la loi n° 2013-61 du 18 janvier 2013 de relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social - Article 20

Les droits de préemption institués par le présent titre sont exercés en vue de la réalisation, dans l'intérêt général, des actions ou opérations répondant aux objets définis à l'article L. 300-1, à l'exception de ceux visant à sauvegarder ou à mettre en valeur les espaces naturels, ou pour constituer des réserves foncières en vue de permettre la réalisation desdites actions ou opérations d'aménagement.

Pendant la durée d'application d'un arrêté préfectoral pris sur le fondement de l'article L. 302-9-1 du code de la construction et de l'habitation, le droit de préemption est exercé par le représentant de l'Etat dans le département lorsque l'aliénation porte sur un terrain, bâti ou non bâti, affecté au logement ou destiné à être affecté à une opération ayant fait l'objet de la convention prévue à l'article L. 302-9-1 précité. Le représentant de l'Etat peut déléguer ce droit **à un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre ayant conclu une convention mentionnée au deuxième alinéa de l'article L. 301-5-1 du même code**, à un établissement public foncier créé en application de l'article L. 321-1 **des articles L. 321-1 ou L. 324-1** du présent code, à une société d'économie mixte ou à un des organismes d'habitations à loyer modéré prévus par l'article L. 411-2 du code de la construction et de l'habitation. Les biens acquis par exercice du droit de préemption en application du présent alinéa doivent être utilisés en vue de la réalisation d'opérations d'aménagement ou de construction permettant la réalisation des objectifs fixés dans le programme local de l'habitat ou déterminés en application du premier alinéa de l'article L. 302-8 du même code.

Toute décision de préemption doit mentionner l'objet pour lequel ce droit est exercé. Toutefois, lorsque le droit de préemption est exercé à des fins de réserves foncières dans la cadre d'une zone d'aménagement différé, la décision peut se référer aux motivations générales mentionnées dans l'acte créant la zone.

Lorsque la commune a délibéré pour définir le cadre des actions qu'elle entend mettre en oeuvre pour mener à bien un programme local de l'habitat ou, en l'absence de programme local de l'habitat, lorsque la commune a délibéré pour définir le cadre des actions qu'elle entend mettre en oeuvre pour mener à bien un programme de construction de logements locatifs sociaux, la décision de préemption peut, sauf lorsqu'il s'agit d'un bien mentionné à l'article L. 211-4, se référer aux dispositions de cette délibération. Il en est de même lorsque la commune a délibéré pour délimiter des périmètres déterminés dans lesquels elle décide d'intervenir pour les aménager et améliorer leur qualité urbaine.

C. Autres dispositions

1. Code de l'urbanisme

Livre II : Prémption et réserves foncières

Titre I : Droits de prémption.

Chapitre I : Droit de prémption urbain.

- **Article L. 211-4**

Modifié par Ordonnance n°2010-638 du 10 juin 2010 - art. 13

Ce droit de prémption n'est pas applicable :

- a) A l'aliénation d'un ou plusieurs lots constitués soit par un seul local à usage d'habitation, à usage professionnel ou à usage professionnel et d'habitation, soit par un tel local et ses locaux accessoires, soit par un ou plusieurs locaux accessoires d'un tel local, compris dans un bâtiment effectivement soumis, à la date du projet d'aliénation, au régime de la copropriété, soit à la suite du partage total ou partiel d'une société d'attribution, soit depuis dix années au moins dans les cas où la mise en copropriété ne résulte pas d'un tel partage, la date de publication du règlement de copropriété au fichier immobilier constituant le point de départ de ce délai ;
- b) A la cession de parts ou d'actions de sociétés visées aux titres II et III de la loi n° 71-579 du 16 juillet 1971 et donnant vocation à l'attribution d'un local d'habitation, d'un local professionnel ou d'un local mixte et des locaux qui lui sont accessoires ;
- c) A l'aliénation d'un immeuble bâti, pendant une période de dix ans à compter de son achèvement ;
- d) A la cession de la majorité des parts d'une société civile immobilière, lorsque le patrimoine de cette société est constitué par une unité foncière, bâtie ou non, dont la cession serait soumise au droit de prémption. Le présent alinéa ne s'applique pas aux sociétés civiles immobilières constituées exclusivement entre parents et alliés jusqu'au quatrième degré inclus.

Toutefois, par délibération motivée, la commune peut décider d'appliquer ce droit de prémption aux aliénations et cessions mentionnées au présent article sur la totalité ou certaines parties du territoire soumis à ce droit.

Livre III : Aménagement foncier

- **Article L. 300-1**

Modifié par LOI n°2008-1425 du 27 décembre 2008 - art. 67 (V)

Modifié par LOI n°2008-1425 du 27 décembre 2008 - art. 67 (VD)

Les actions ou opérations d'aménagement ont pour objets de mettre en oeuvre un projet urbain, 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 ou des locaux de recherche ou d'enseignement supérieur, de lutter contre l'insalubrité, de permettre le renouvellement urbain, de sauvegarder ou de mettre en valeur le patrimoine bâti ou non bâti et les espaces naturels.

L'aménagement, au sens du présent livre, désigne l'ensemble des actes des collectivités locales ou des établissements publics de coopération intercommunale qui visent, dans le cadre de leurs compétences, d'une

part, à conduire ou à autoriser des actions ou des opérations définies dans l'alinéa précédent et, d'autre part, à assurer l'harmonisation de ces actions ou de ces opérations

Titre II : Organismes d'exécution

Chapitre Ier : Etablissements publics fonciers et d'aménagement de l'Etat

Section 1 : Etablissements publics fonciers de l'Etat

- **Article L. 321-1**

Modifié par Ordonnance n°2011-1068 du 8 septembre 2011 - art. 1

L'Etat peut créer des établissements publics fonciers en considération d'enjeux d'intérêt général en matière d'aménagement et de développement durable.

Les établissements publics fonciers mettent en place des stratégies foncières afin de mobiliser du foncier et de favoriser le développement durable et la lutte contre l'étalement urbain. Ces stratégies contribuent à la réalisation de logements, notamment de logements sociaux, en tenant compte des priorités définies par les programmes locaux de l'habitat.

Dans le cadre de leurs compétences, ils peuvent contribuer au développement des activités économiques, à la politique de protection contre les risques technologiques et naturels ainsi qu'à titre subsidiaire, à la préservation des espaces naturels et agricoles.

Les établissements publics fonciers sont compétents pour réaliser toutes acquisitions foncières et immobilières dans le cadre de projets conduits par les personnes publiques et pour réaliser ou faire réaliser toutes les actions de nature à faciliter l'utilisation et l'aménagement ultérieur, au sens de l'article L. 300-1, des biens fonciers ou immobiliers acquis.

Ils sont compétents pour constituer des réserves foncières.

Les biens acquis par les établissements publics fonciers ont vocation à être cédés.

L'action des établissements publics fonciers pour le compte de l'Etat, des collectivités territoriales et de leurs groupements ou d'un autre établissement public s'inscrit dans le cadre de conventions.

2. Code de la construction et de l'habitation

Livre III : Aides diverses à la construction d'habitations et à l'amélioration de l'habitat - Aide personnalisée au logement

Titre préliminaire : Dispositions générales relatives aux politiques de l'habitat.

Chapitre II : Politique locale de l'habitat.

Section 2 : Dispositions particulières à certaines agglomérations.

- **Article L. 302-8**

Modifié par loi n°2010-1563 du 16 décembre 2010 - art. 17

Le conseil municipal définit un objectif de réalisation de logements locatifs sociaux qui ne peut être inférieur au nombre de logements locatifs sociaux nécessaires pour atteindre 20 % du total des résidences principales.

Toutefois, lorsqu'une commune appartient à un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre compétent en matière de programme local de l'habitat, celui-ci fixe, de façon à favoriser la mixité sociale en assurant entre les communes une répartition équilibrée et diversifiée de l'offre de logements, l'objectif de réalisation de logements locatifs sociaux sur le territoire de la commune de manière à accroître la part de ces logements par rapport au nombre de résidences principales. L'objectif de réalisation de logements locatifs sociaux pour l'ensemble des communes de la communauté ne peut être inférieur au nombre total de logements locatifs sociaux dont la réalisation serait nécessaire, dans les communes soumises au prélèvement prévu par le premier alinéa de l'article L. 302-7, pour atteindre 20 % du total des résidences principales de ces communes, chacune de ces dernières devant se rapprocher de l'objectif de 20 %. Les communes non soumises à ce prélèvement ne peuvent se voir imposer la construction de logements sociaux supplémentaires sans leur accord.

A Paris, Lyon et Marseille, le programme local de l'habitat fixe, de façon à favoriser la mixité sociale en assurant entre les arrondissements une répartition équilibrée et diversifiée de l'offre de logements, l'objectif de réalisation de logements sociaux sur le territoire de l'arrondissement de manière à accroître la part des logements par rapport au nombre de résidences principales.

Les programmes locaux de l'habitat précisent l'échéancier annuel et les conditions de réalisation, ainsi que la répartition équilibrée de la taille, des logements sociaux soit par des constructions neuves, soit par l'acquisition de bâtiments existants, par période triennale. Ils définissent également un plan de revalorisation de l'habitat locatif social existant, de façon à préserver partout la mixité sociale sans créer de nouvelles ségrégations. A défaut de programme local de l'habitat adopté, la commune prend, sur son territoire, les dispositions nécessaires pour permettre la réalisation du nombre de logements locatifs sociaux prévus au premier alinéa ci-dessus. Les périodes triennales visées au présent alinéa débutent le 1er janvier 2002.

L'accroissement net du nombre de logements locatifs sociaux prévu pour chaque période triennale ne peut être inférieur à 15 % de la différence entre le nombre de logements sociaux correspondant à l'objectif fixé au premier ou, le cas échéant, au deuxième alinéa et le nombre de logements sociaux sur le territoire de la commune. Dans ces communes ou dans les établissements publics de coopération intercommunale dotés d'un programme local de l'habitat, le nombre de logements locatifs sociaux mis en chantier pour chaque période triennale ne peut être inférieur à 30 % de la totalité des logements commencés au cours de la période triennale écoulée. Ces chiffres sont réévalués à l'issue de chaque période triennale.

Dans le cas où un programme local de l'habitat ne porte pas sur des périodes triennales complètes, le bilan que la commune doit établir en application de l'article L. 302-9 précise les objectifs de réalisation qui lui incombent année par année, dans le cadre du programme local de l'habitat adopté et indépendamment pour la période non couverte par ce programme

- **Article L. 302-9-1**

Modifié par Loi n°2007-290 du 5 mars 2007 - art. 1 JORF 6 mars 2007

Lorsque, dans les communes soumises au prélèvement défini à l'article L. 302-7, au terme de la période triennale échue, les engagements figurant dans le programme local de l'habitat n'ont pas été tenus ou, à défaut de programme local de l'habitat, le nombre de logements locatifs sociaux à réaliser en application du dernier alinéa de l'article L. 302-8 n'a pas été atteint, le préfet informe le maire de la commune de son intention d'engager la procédure de constat de carence. Il lui précise les faits qui motivent l'engagement de la procédure et l'invite à présenter ses observations dans un délai au plus de deux mois.

En tenant compte de l'importance de l'écart entre les objectifs et les réalisations constatées au cours de la période triennale échue, du respect de l'obligation, visée à l'avant-dernier alinéa de l'article L. 302-8, de mettre en chantier, pour chaque période triennale, au moins 30 % de logements locatifs sociaux rapportés au nombre total de logements commencés, des difficultés rencontrées le cas échéant par la commune et des projets de logements sociaux en cours de réalisation, le préfet peut, par un arrêté motivé pris après avis du comité régional de l'habitat, prononcer la carence de la commune. Par le même arrêté, il fixe, pour une durée maximale de trois ans à compter du 1er janvier de l'année suivant sa signature, la majoration du prélèvement défini à l'article L. 302-7. Le taux de la majoration est égal au plus au rapport entre le nombre des logements sociaux non réalisés et l'objectif total de logements fixé dans le programme local de l'habitat ou déterminé par application du dernier

alinéa de l'article L. 302-8. Le prélèvement majoré ne peut excéder 5 % du montant des dépenses réelles de fonctionnement de la commune figurant dans le compte administratif établi au titre du pénultième exercice.

L'arrêté préfectoral peut faire l'objet d'un recours de pleine juridiction.

Lorsqu'il a constaté la carence d'une commune en application du présent article, le préfet peut conclure une convention avec un organisme en vue de la construction ou l'acquisition des logements sociaux nécessaires à la réalisation des objectifs fixés dans le programme local de l'habitat ou déterminés en application du premier alinéa de l'article L. 302-8.

La commune contribue au financement de l'opération pour un montant égal à la subvention foncière versée par l'Etat dans le cadre de la convention, sans que cette contribution puisse excéder la limite de 13 000 euros par logement construit ou acquis en Ile-de-France et 5 000 euros par logement sur le reste du territoire

Livre IV : Habitations à loyer modéré.

Titre Ier : Dispositions générales.

Chapitre unique.

- **Article L. 411-2**

Modifié par LOI n°2009-323 du 25 mars 2009 - art. 65 (V)

Les organismes d'habitations à loyer modéré comprennent :

- les offices publics de l'habitat ;
- les sociétés anonymes d'habitations à loyer modéré ;
- les sociétés anonymes coopératives de production et les sociétés anonymes coopératives d'intérêt collectif d'habitations à loyer modéré ;
- les fondations d'habitations à loyer modéré.

Les organismes d'habitations à loyer modéré mentionnés aux alinéas précédents bénéficient d'exonérations fiscales et d'aides spécifiques de l'Etat au titre du service d'intérêt général défini comme :

-la construction, l'acquisition, l'amélioration, l'attribution, la gestion et la cession de logements locatifs à loyers plafonnés, lorsqu'elles sont destinées à des personnes dont les revenus sont inférieurs aux plafonds maximum fixés par l'autorité administrative pour l'attribution des logements locatifs conventionnés dans les conditions définies à l'article L. 351-2 et dont l'accès est soumis à des conditions de ressources. Font toutefois partie du service d'intérêt général les opérations susmentionnées destinées à des personnes de revenu intermédiaire dont les ressources ne dépassent pas les plafonds fixés au titre IX du livre III, lorsque les logements correspondants représentent moins de 10 % des logements locatifs sociaux mentionnés à l'article L. 302-5 détenus par l'organisme ;

-la réalisation d'opérations d'accession à la propriété destinées à des personnes dont les revenus sont inférieurs aux plafonds maximum, majorés de 11 %, fixés par l'autorité administrative pour l'attribution des logements locatifs conventionnés dans les conditions définies à l'article L. 351-2 et dont l'accès est soumis à des conditions de ressources. Font toutefois partie du service d'intérêt général, dans la limite de 25 % des logements vendus par l'organisme, les opérations destinées à des personnes de revenu intermédiaire dont les ressources dépassent les plafonds maximum susmentionnés sans excéder les plafonds fixés au titre IX du livre III, majorés de 11 %, lorsque l'ensemble des opérations sont assorties de garanties pour l'accédant dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat ;

-la gestion ou l'acquisition en vue de leur revente, avec l'accord du maire de la commune d'implantation et du représentant de l'Etat dans le département, de logements situés dans des copropriétés connaissant des difficultés importantes de fonctionnement ou faisant l'objet d'un plan de sauvegarde en application de l'article L. 615-1 ou d'une opération programmée d'amélioration de l'habitat visée à l'article L. 303-1 ainsi que, pour une période maximale de dix ans à compter de la première cession, la gestion des copropriétés issues de la cession des

logements locatifs mentionnés au neuvième alinéa tant que l'organisme vendeur y demeure propriétaire de logements ;

-les services accessoires aux opérations susmentionnées.

Au titre de la mission d'intérêt général que constitue la recherche de la mixité sociale et de la diversité de l'habitat, les organismes d'habitations à loyer modéré peuvent exercer les compétences d'aménagement, d'accession et de prestations de services prévues par les textes qui les régissent

D. Application des dispositions contestées

1. Jurisprudence administrative

- **CE, 21 novembre 2008, n° 302144**

(...)

Considérant, en deuxième lieu, qu'aux termes de l'article L. 213-11 du code de l'urbanisme : Les biens acquis par l'exercice du droit de préemption doivent être utilisés ou aliénés aux fins définies à l'article L. 210-1 (...) ; **qu'il résulte de la combinaison des dispositions des articles L. 210-1 et L. 300-1 du même code qu'une décision de préemption est légalement justifiée dès lors que l'action ou l'opération qui la fonde est engagée dans l'intérêt général et répond à l'un des objets définis à l'article L. 300-1, parmi lesquels figurent le maintien, l'extension ou l'accueil des activités économiques, alors même que, eu égard à cet objet, elle ne s'accompagne d'aucune mesure d'urbanisation ni d'aucune réalisation d'équipement** ; que, dès lors, la cour administrative d'appel de Douai, qui a relevé que le droit de préemption de la commune avait été exercé dans le but de permettre un maintien des installations de la société des Menuiseries Vertonnoises, n'a pas commis d'erreur de droit en jugeant que l'absence de réalisation d'équipements sur le terrain en cause était sans incidence sur la légalité de la délibération du 20 décembre 2001 ;

(...)

- **CE, 12 septembre 2011, n° 347444**

(...)

Considérant qu'il résulte des dispositions en litige de l'article L. 210-1 du code de l'urbanisme que les collectivités titulaires du droit de préemption urbain ne peuvent légalement exercer ce droit que si elles justifient, à la date à laquelle elles l'exercent, de la réalité d'un projet d'action ou d'opération d'aménagement répondant aux objets mentionnés à l'article L. 300-1 du même code cité ci-dessus, alors même que les caractéristiques précises de ce projet n'auraient pas été définies à cette date ; qu'au regard de cette exigence et des motifs d'intérêt général qui s'attachent à la réalisation des actions et opérations d'aménagement limitativement énumérées à l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme, les dispositions de l'article L. 210-1 du même code ne portent pas au droit de propriété ou à la liberté contractuelle une atteinte contraire à la Constitution ;

Considérant que M. et Mme A soutiennent également qu'en ne précisant pas suffisamment aux articles L. 210-1 et L. 300-1 du code de l'urbanisme les conditions d'exercice du droit de préemption, le législateur n'aurait pas pleinement exercé la compétence qui lui est confiée par l'article 34 de la Constitution ; que toutefois, ainsi qu'il a été dit ci-dessus, les dispositions de l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme, auquel renvoie l'article L. 210-1 litigieux, en énonçant de manière limitative la liste des objets auxquels les actions et les opérations d'aménagement envisagées doivent répondre pour justifier de l'exercice du droit de préemption à des fins d'intérêt général, ont institué des garanties suffisantes à la protection du droit de propriété et de la liberté contractuelle et, dès lors, ne méconnaissent pas la compétence que le législateur tient de l'article 34 de la Constitution pour déterminer les principes fondamentaux du régime de la propriété, des droits réels et des obligations civiles et commerciales ;

Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que la question soulevée, qui n'est pas nouvelle, ne présente pas un caractère sérieux ; qu'ainsi, sans qu'il soit besoin de renvoyer au Conseil constitutionnel la question prioritaire de constitutionnalité invoquée, le moyen tiré par M. et Mme A, à l'appui de leur pourvoi en cassation, de ce que l'article L. 210-1 du code de l'urbanisme porte atteinte aux droits et libertés garantis par la Constitution doit être regardé comme non sérieux ;

(...)

- **CE, 12 septembre 2011, n° 350851**

(...)

Considérant qu'il résulte des dispositions de l'article L. 210-1 du code de l'urbanisme cité ci-dessus que les collectivités titulaires du droit de préemption urbain ne peuvent légalement exercer ce droit que si elles justifient, à la date à laquelle elles l'exercent, de la réalité d'un projet d'action ou d'opération d'aménagement répondant aux objets mentionnés à l'article L. 300-1 du même code, alors même que les caractéristiques précises de ce projet n'auraient pas été définies à cette date ; qu'au regard de cette exigence et des motifs d'intérêt général qui s'attachent à la réalisation des actions et opérations d'aménagement limitativement énumérées à l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme, la SOCIETE CAPELLI n'est pas fondée à soutenir que les dispositions litigieuses de l'article L. 210-1 du code de l'urbanisme porteraient au droit de propriété une atteinte contraire à la Constitution ;

Considérant que la SOCIETE CAPELLI soutient également qu'en ne précisant pas suffisamment aux articles L. 210-1 et L. 300-1 du code de l'urbanisme les conditions d'exercice du droit de préemption, le législateur n'aurait pas pleinement exercé la compétence qui lui est confiée par l'article 34 de la Constitution ; que toutefois, ainsi qu'il a été dit ci-dessus, les dispositions de l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme, auquel renvoie l'article L. 210-1 litigieux, en énonçant de manière limitative la liste des objets auxquels les actions et les opérations d'aménagement envisagées doivent répondre pour justifier de l'exercice du droit de préemption à des fins d'intérêt général, ont institué des garanties suffisantes à la protection du droit de propriété et, dès lors, ne méconnaissent pas la compétence que le législateur tient de l'article 34 de la Constitution pour déterminer les principes fondamentaux du régime de la propriété ;

Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que la question soulevée, qui n'est pas nouvelle, ne présente pas un caractère sérieux ; qu'il n'y a pas lieu, en conséquence, de la renvoyer au Conseil constitutionnel ;

(...)

- **CAA Paris, 28 juin 2012, n° 11PA03557**

(...)

Considérant que les dispositions précitées du deuxième alinéa de l'article L. 210-1 du code de l'urbanisme, issues de l'article 39 de la loi n° 2009-323 du 25 mars 2009, qui prescrivent que le préfet est substitué à la commune pour l'exercice du droit de préemption urbain portant sur les opérations qu'elles définissent, sont entrées en vigueur au 28 mars 2009, lendemain de la publication de cette loi au Journal officiel ; qu'elles ne prévoient aucune mesure d'application et se sont appliquées immédiatement, en l'absence d'impossibilité manifeste, y compris dans les cas où un arrêté de carence était antérieurement intervenu ;

Considérant que par arrêté en date du 16 septembre 2008, le préfet du Val-de-Marne a constaté la carence de la COMMUNE DE NOGENT-SUR-MARNE en application des dispositions précitées de l'article L. 302-9-1 du code de la construction et de l'habitation, et a appliqué une majoration de 68 % sur le prélèvement par logement manquant visé à l'article L. 302-7 du code de la construction et de l'habitation, pour une période de trois ans à compter du 1er janvier 2009 ; qu'en application des dispositions précitées du second alinéa de l'article L. 210-1 du code de l'urbanisme, le droit de préemption urbain de la commune était dès lors transféré au préfet pour l'opération en cause, consistant à préempter une unité foncière bâtie affectée au logement, en vue de la réalisation d'une opération d'aménagement permettant la réalisation des objectifs fixés dans le programme local de l'habitat ; que dès lors, la décision du 12 mai 2009 par laquelle le maire de Nogent-sur-Marne a exercé le droit de préemption urbain pour le compte de la commune est entachée d'incompétence ;

(...)

- **CE, 23 juillet 2012, n° 359934**

(...)

4. Considérant qu'à l'appui de leur demande tendant à l'annulation pour excès de pouvoir des arrêtés du 27 juin 2011 par lesquels le préfet de la Loire-Atlantique a prononcé leur carence pour non-respect de leur objectif triennal 2008-2010 de réalisation de logements sociaux, les communes requérantes demandent au Conseil d'Etat de renvoyer au Conseil constitutionnel la question de la conformité aux droits et libertés garantis par la Constitution du deuxième alinéa de l'article L. 210-1 du code de l'urbanisme ; que, toutefois, ces dispositions ne constituent pas, à la différence de celles de l'article L. 302-9-1 du code de la construction et de l'habitation, le fondement des arrêtés litigieux et sont sans incidence sur leur légalité ; que, par suite, ces dispositions ne sont pas applicables aux présents litiges, au sens et pour l'application de l'article 23-5 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 ; qu'il n'y a pas lieu, en conséquence, de renvoyer la question soulevée au Conseil constitutionnel ;

(...)

2. Circulaire du 21 février 2012 relative à l'exercice du droit de préemption dans les communes ayant fait l'objet d'un constat de carence au titre de l'article L. 302-9-1 du code de la construction et de l'habitation

Ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement Secrétariat d'Etat au logement

Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature

Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages

Sous-direction des politiques de l'habitat Bureau des politiques locales de l'habitat, de la programmation et du renouvellement urbain

NOR DEVL1133617C

(Texte non paru au journal officiel)

La ministre de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement, Le secrétaire d'Etat auprès de la ministre de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement, chargé du logement

A

Pour exécution

Messieurs les Préfets de région

Directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) Direction régionale et interdépartementale de l'habitat et du logement d'Ile de France (DRIHL) Directions de l'environnement, de l'aménagement et du logement

Mesdames et Messieurs les Préfets de département

Pour information

Catégorie : - directive adressée par le ministre aux services - interprétation à retenir - mesure d'organisation des services retenue par le ministre		Domaine : - logement - urbanisme	
Mots clés liste fermée <Logement Construction Urbanisme/>		Mots clés libres « droit de préemption, carence, article 55, loi SRU»	
Textes de référence : - Articles L. 210-1 et suivants du code de l'urbanisme - Articles L. 302-5 et suivants du code de la construction et de l'habitation, principalement L. 302-9-1 et L. 302-9-1-1 - Loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre les exclusions, article 39			
Date de mise en application : dès sa publication			
Pièce(s) annexe(s) : 5 - Fiche technique sur l'exercice du droit de préemption - Convention cadre avec un établissement public foncier d'Etat - Convention cadre avec un organisme d'habitations à loyer modéré ou une société d'économie mixte - Convention cadre visée à l'article L. 302-9-1 du code de la construction et de l'habitation avec un organisme en vue de la réalisation d'une opération de logements sociaux - Arrêté type de délégation de l'exercice du droit de préemption à un organisme HLM ou une société d'économie mixte			
N° d'homologation Cerfa :			
Publication	<input checked="" type="checkbox"/> BO	<input checked="" type="checkbox"/> Site circulaires.gouv.fr	<input type="checkbox"/> Non publiée

Dans les communes faisant l'objet d'un arrêté préfectoral de carence, le code de l'urbanisme (CU) a prévu le transfert de l'exercice du droit de préemption au représentant de l'Etat dans le département.

Dés lors que la commune est carencée, je vous demande de faire preuve de diligence dans l'exercice de ce droit en vous appuyant sur la présente circulaire.

Champ d'application et durée du transfert de l'exercice du droit de préemption

Pour les communes sur lesquelles vous avez prononcé la carence, l'exercice du droit de préemption vous est systématiquement transféré **lorsque l'aliénation porte sur un terrain, bâti ou non bâti, affecté au logement ou sur lequel une opération de logements locatifs sociaux est prévue par la convention visée au L. 302-9-1 du code de la construction et de l'habitation (CCH).**

Pour les communes en état de carence qui n'auraient pas ouvert ce droit de préemption, vous pouvez l'instituer ou le rétablir, par arrêté, conformément à l'article L.211-1 du code de l'urbanisme.

Les biens acquis par exercice de ce droit doivent être utilisés en vue de la réalisation d'opérations d'aménagement ou de construction permettant d'atteindre les objectifs de réalisation de logements sociaux qui incombent à ces communes.

L'exercice du droit de préemption vous est transféré à compter de la date de signature de l'arrêté prononçant la carence et pendant sa durée d'application. Par conséquent, à l'occasion de chaque bilan triennal, les décisions de mise en état de carence prises au titre des périodes triennales précédentes doivent être rapportées, par la prise d'un nouvel arrêté mettant fin à cet état et, ainsi, au transfert du droit de préemption.

Modalités de transfert de l'exercice du droit de préemption

Il vous appartient, dès la prononciation de la carence, d'informer les maires des communes concernées et le cas échéant, le titulaire de l'exercice du droit de préemption sur ces communes, du transfert de l'exercice de ce droit sur les aliénations rappelées ci-dessus. Vous veillerez lors du contrôle de légalité à ce que les décisions de préemption qui seront prises sur ces communes concernent bien des aliénations qui continuent de relever de leur compétence.

A toutes fins utiles, une information auprès des services départementaux des finances publiques et des chambres notariales peut également être envisagée.

Il convient de préciser au maire l'obligation lui incombant de vous transmettre copie des déclarations d'intention d'aliéner (DIA) relevant de votre compétence. A cet effet, vous définirez en lien avec l'élu, et le cas échéant le titulaire du droit de préemption, les modalités opérationnelles du transfert de l'exercice de ce droit d'une part en identifiant les secteurs et parcelles sur lesquelles vous avez compétence et d'autre part en définissant les modalités de transmission des DIA les concernant.

Vous indiquerez aux maires que la transmission de ces DIA, dans des délais permettant la mise en oeuvre opérationnelle de l'exercice du droit de préemption, revêt un enjeu majeur pour l'Etat. La décision de préemption devant être prise dans un délai de deux mois à compter de la date de réception de l'avis en mairie, il convient donc de mettre en place le circuit le plus efficace quant à la transmission des DIA.

Délégation du droit de préemption et mise en oeuvre opérationnelle

Afin d'exercer le droit de préemption, vous pouvez déléguer ce droit à un établissement public foncier (EPF) d'Etat, à une société d'économie mixte ou à un organisme d'habitations à loyer modéré.

- La délégation à un établissement public foncier d'Etat

Près de 90% des communes qui ont fait l'objet d'un arrêté de carence sont situées sur des territoires de compétence des EPF d'Etat.

Dans cette situation et dans la mesure où la compétence essentielle des EPF est leur capacité à capter le foncier, il vous est demandé de prendre l'attache de l'EPF afin de lui déléguer votre droit de préemption.

A ma demande, cette délégation à l'EPF de l'exercice du droit de préemption sera inscrite en tant qu'orientation stratégique de l'Etat à prendre en compte dans le programme pluriannuel d'intervention de chaque EPF d'Etat, en application de l'ordonnance n°2011-1068 du 8 septembre 2011 qui modifie le cadre juridique des établissements publics fonciers et d'aménagement de l'Etat.

Vous demanderez l'inscription de cette délégation et de la convention encadrant les modalités de cette dernière à l'ordre du jour du conseil d'administration. Si nécessaire, vous pouvez demander la convocation d'un conseil d'administration extraordinaire.

La délégation du droit de préemption à l'EPF par la prise d'un arrêté est encadrée par une convention qui précise les modalités de cette délégation et qui, à elle seule, légitime l'intervention de l'établissement sur le territoire des communes concernées. Il vous est recommandé d'identifier dans le cadre de cette convention, le ou les bailleurs susceptibles d'intervenir sur les communes carencées.

La signature par les communes concernées et les bailleurs identifiés est encouragée afin de définir de manière partenariale les modalités d'instruction des propositions de préemption et d'acquisition des terrains à l'issue du portage foncier par l'EPF. Ce dispositif pourra donc faire l'objet d'une ou plusieurs conventions en fonction du niveau d'association des maires et des bailleurs.

- La délégation à une société d'économie mixte ou à un organisme d'habitations à loyer modéré

Concernant les communes ne relevant pas de l'intervention d'un EPF d'Etat ou si vous le jugez plus opportun, vous pouvez déléguer l'exercice du droit de préemption à une société d'économie mixte ou à un organisme d'habitations à loyer modéré.

A cette fin, il vous est demandé de consulter les organismes susceptibles de réaliser ou d'acquérir des logements locatifs sociaux sur le territoire des communes carencées. Il est recommandé d'associer le maire ou le titulaire du droit de préemption le cas échéant, notamment lorsqu'ils étaient engagés préalablement dans une politique volontaire d'acquisition foncière en faveur du développement de l'offre locative sociale.

Dès lors que les organismes auront manifesté leur volonté d'intervenir sur certaines de ces communes, vous concluez avec chaque bailleur une convention qui précise notamment les modalités de transmission et d'examen des DIA concernées.

Si l'acquisition et l'opération de logements locatifs sociaux proposées par l'organisme sont jugées opportunes et économiquement viables, vous lui déléguez ensuite, par arrêté, l'exercice du droit de préemption pour le ou les biens aliénés.

Dans les deux cas décrits ci-dessus, il vous est recommandé d'associer l'EPCI dont la commune est membre à la définition des modalités opérationnelles de délégation lorsque ce dernier est compétent en matière de politique de l'habitat ou lorsqu'il était préalablement délégataire ou titulaire du droit de préemption .

Recours possible à une convention prévue à l'article L. 302-9-1 du CCH

Quelles que soient les conditions de délégation que vous mettez en oeuvre, vous avez par ailleurs la possibilité de compléter ce dispositif par la conclusion, avec un promoteur, social ou non, d'une convention prévue par l'article L.302-9-1 du CCH qui identifie le ou les opérations de réalisation ou d'acquisition de logements sociaux qu'il compte mener sur les communes concernées.

Cette convention, particulièrement adaptée lorsque l'opération envisagée ne recueille pas l'adhésion du maire, présente l'intérêt d'assurer d'une part la participation financière de la commune égale à la subvention foncière versée par l'Etat¹ et d'autre part la délivrance des permis de construire par le maire en tant qu'agent de l'Etat².

*

Vous me ferez part des éventuelles difficultés rencontrées localement dans la mise en oeuvre de ces instructions sous le timbre DGALN / DHUP / PH2.

La présente circulaire sera publiée au bulletin officiel du ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement

Fait, le 21 février 2012

II. Constitutionnalité de la disposition contestée

A. Normes de référence

1. Constitution du 4 octobre 1958

- Article 72

Les collectivités territoriales de la République sont les communes, les départements, les régions, les collectivités à statut particulier et les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74. Toute autre collectivité territoriale est créée par la loi, le cas échéant en lieu et place d'une ou de plusieurs collectivités mentionnées au présent alinéa.

Les collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en oeuvre à leur échelon.

Dans les conditions prévues par la loi, ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences.

Dans les conditions prévues par la loi organique, et sauf lorsque sont en cause les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti, les collectivités territoriales ou leurs groupements peuvent, lorsque, selon le cas, la loi ou le règlement l'a prévu, déroger, à titre expérimental et pour un objet et une durée limités, aux dispositions législatives ou réglementaires qui régissent l'exercice de leurs compétences.

Aucune collectivité territoriale ne peut exercer une tutelle sur une autre. Cependant, lorsque l'exercice d'une compétence nécessite le concours de plusieurs collectivités territoriales, la loi peut autoriser l'une d'entre elles ou un de leurs groupements à organiser les modalités de leur action commune.

Dans les collectivités territoriales de la République, le représentant de l'État, représentant de chacun des membres du Gouvernement, a la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois.

B. Jurisprudence du Conseil constitutionnel

- Décision n° 82-149 DC du 28 décembre 1982 - Loi relative à l'organisation administrative de Paris, Marseille, Lyon et des établissements publics de coopération intercommunale

2. Considérant que la loi soumise à l'examen du Conseil constitutionnel crée, à Paris, Marseille et Lyon, des conseils d'arrondissement élus et des maires d'arrondissement élus dans leur sein par lesdits conseils sans pour autant ériger les arrondissements en collectivités territoriales possédant la personnalité morale et un patrimoine propre ; qu'aux termes de l'article 1er, alinéa 2, de la loi : "Les affaires des communes de Paris, Marseille et Lyon sont réglées par un conseil municipal et, pour certaines attributions limitativement définies par la présente loi, par des conseils d'arrondissement" ; que les compétences des conseils d'arrondissement comportent, outre des attributions de caractère consultatif, l'exercice de pouvoirs de décision et de gestion notamment en ce qui concerne certaines catégories d'équipements ; qu'en vertu de l'article 28, alinéa 2, de la loi, la dotation globale que le budget municipal doit attribuer à chaque conseil d'arrondissement constitue une dépense obligatoire pour la commune ;

(...)

11. Considérant que l'article 10 de la loi détermine les équipements dont chaque conseil d'arrondissement a la charge ; que l'article 12 prévoit que l'inventaire de ces équipements est établi par délibérations concordantes du conseil municipal et du conseil d'arrondissement intéressé ; que le dernier alinéa de l'article 12 dispose : "En cas de désaccord entre le conseil municipal et le conseil d'arrondissement sur l'inscription à l'inventaire d'un équipement relevant de l'une des catégories mentionnées à l'article 10, il est statué par arrêté du représentant de l'Etat dans le département, pris après avis du président du tribunal administratif" ;

12. Considérant que les auteurs des saisines soutiennent que l'intervention ainsi prévue du représentant de l'Etat pour arbitrer le désaccord entre deux organes de l'administration communale est contraire au principe de la libre administration des communes énoncé par l'article 72 précité de la Constitution ;

13. Considérant que, selon le dernier alinéa de l'article 72 précité de la Constitution, le délégué du Gouvernement, outre la charge des intérêts nationaux, a celle du contrôle administratif et du respect des lois ; qu'il appartient donc au législateur de prévoir l'intervention du délégué du Gouvernement pour pourvoir, sous le contrôle du juge, à certaines difficultés administratives résultant de l'absence de décision de la part des autorités décentralisées normalement compétentes lorsque cette absence de décision risque de compromettre le fonctionnement des services publics et l'application des lois ; qu'ainsi, les dispositions du dernier alinéa de l'article 12 de la loi soumise à l'examen du Conseil constitutionnel ne sont pas contraires à la Constitution ;

- Décision n° 83-168 DC du 20 janvier 1984 - Loi portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale

10. Considérant que, si la communication de ces renseignements aux centres de gestion peut être requise de toutes les collectivités, même non obligatoirement affiliées à ceux-ci, la sanction infligée à ces dernières porte atteinte à la libre administration garantie par la Constitution, puisqu'elle frappe de nullité les nominations effectuées par une autorité territoriale libre, dans le respect de l'article 42, 1er alinéa, du recrutement de ses agents ; que la deuxième phrase du deuxième alinéa de l'article 23 n'est donc pas conforme à la Constitution ;

(...)

15. Considérant que si, au cas de suppression d'emploi, l'article 97, 3e alinéa, de la loi peut, sans violer aucune règle ni aucun principe de valeur constitutionnelle, mettre à la charge de la collectivité qui a décidé cette suppression, une part importante du traitement de l'agent ainsi privé d'emploi, il en va autrement dans l'hypothèse prévue à l'article 45 ; que, par le renvoi de cet article à l'article 97, la loi assimile à cette situation l'absence de nomination par l'autorité territoriale de celui, parmi les candidats reçus au concours, que le centre de gestion a décidé de lui soumettre ; qu'imposer en ce cas, à une collectivité à laquelle le candidat a été

proposé, une charge supérieure à la moitié du traitement de ce candidat, sans distinguer selon la nature ou la valeur des raisons qui ont motivé son refus, constituerait une sanction incompatible avec l'article 72 ; que doit donc être déclarée non conforme à cette disposition la dernière phrase du troisième alinéa de l'article 45 de la loi ;

- **Décision n° 85-196 DC du 08 août 1985 - Loi sur l'évolution de la Nouvelle-Calédonie**

10. Considérant qu'il résulte, d'une part, de l'article 74 susvisé que le législateur, compétent pour fixer l'organisation particulière de chacun des territoires d'outre-mer en tenant compte de ses intérêts propres, peut prévoir, pour l'un d'entre eux, des règles d'organisation répondant à sa situation spécifique, distinctes de celles antérieurement en vigueur comme de celles applicables dans les autres territoires ; qu'il résulte, d'autre part, de l'article 72 que, pour s'administrer librement, le territoire doit, dans les conditions qu'il appartient à la loi de prévoir, disposer d'un conseil élu doté d'attributions effectives ;

- **Décision n° 87-241 DC du 19 janvier 1988 - Loi portant statut du territoire de la Nouvelle-Calédonie**

7. Considérant que, sur le fondement de l'article 74 de la Constitution, il est loisible au législateur, compte tenu de la situation particulière de la Nouvelle-Calédonie, d'instituer, outre le congrès du territoire, un conseil exécutif composé d'élus, non seulement chargé de préparer et de mettre en oeuvre les délibérations du congrès, mais également doté de pouvoirs propres ; que, sur le même fondement, le législateur a pu prévoir qu'en certaines matières, limitativement énumérées, les décisions de ce conseil ne pourront être prises qu'à la majorité qualifiée des deux tiers des membres présents ; qu'aucun principe, non plus qu'aucune règle de valeur constitutionnelle ne fait obstacle à ce que la loi permette au haut-commissaire de la République d'exercer un pouvoir de substitution, au cas où, à la suite d'une nouvelle délibération, l'absence de majorité qualifiée persisterait et lorsque cette situation serait de nature à compromettre les intérêts généraux du territoire ;

- **Décision n° 90-277 DC du 25 juillet 1990 - Loi relative à la révision générale des évaluations des immeubles retenus pour la détermination des bases des impôts directs locaux**

12. Considérant qu'il est fait grief au 5 du paragraphe II de l'article 56 de contrevenir au principe de la libre administration des collectivités territoriales, énoncé à l'article 72 de la Constitution, en ce qu'il limite considérablement la marge de manoeuvre dont les départements disposeront pour l'établissement de leur budget de l'exercice 1992 ; qu'il est soutenu, à cet égard, que les différents impôts directs qui composent la fiscalité départementale ne sont pas indépendants les uns des autres ; qu'en effet, l'article 1636 B sexies du code général des impôts fait obstacle à ce que les taux de la taxe professionnelle et de la taxe foncière sur les propriétés non bâties évoluent plus vite que le taux de la taxe d'habitation et, le cas échéant, à ce que le taux de la taxe professionnelle évolue plus vite que le taux des trois autres taxes directes pondéré par l'importance de leurs bases respectives ; que les auteurs de la seconde saisine en déduisent que la limitation apportée à l'évolution de la taxe d'habitation supprime indirectement toute possibilité d'évolution de l'ensemble de la fiscalité directe départementale ;

13. Considérant que si, en vertu de l'article 72 de la Constitution, les collectivités territoriales "s'administrent librement par des conseils élus", chacune d'elles le fait "dans les conditions prévues par la loi" ; que l'article 34 de la Constitution réserve au législateur la détermination des principes fondamentaux de la libre administration des collectivités locales, de leurs compétences et de leurs ressources ainsi que la fixation des règles concernant l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures ;

14. Considérant que sur le fondement de ces dispositions, il appartient au législateur de déterminer les limites à l'intérieur desquelles une collectivité territoriale peut être habilitée à fixer elle-même le taux d'une imposition établie en vue de pourvoir à ses dépenses ; que, toutefois, les règles posées par la loi ne sauraient avoir pour

effet de restreindre les ressources fiscales des collectivités territoriales au point d'entraver leur libre administration ;

15. Considérant qu'en prévoyant que le produit de la taxe départementale sur le revenu ne doit pas en 1992 être supérieur au produit perçu l'année précédente par le département au titre de la taxe d'habitation due pour les résidences principales majoré de 4 p. 100, le législateur a eu pour objectif d'éviter une hausse excessive de la charge fiscale supportée par les contribuables départementaux dans l'hypothèse d'une mise en oeuvre de la réforme à compter du 1er janvier 1992 ; que cette mesure est limitée à une seule année ; que, compte tenu de son caractère temporaire, le plafonnement envisagé, en dépit des contraintes qu'il peut entraîner pour certains départements, n'est pas de nature à entraver la libre administration de la collectivité départementale ;

- **Décision n° 98-407 DC du 14 janvier 1999 - Loi relative au mode d'élection des conseillers régionaux et des conseillers à l'Assemblée de Corse et au fonctionnement des Conseils régionaux**

26. Considérant qu'en imposant aux débats de la commission permanente le principe de la publicité, plutôt que de laisser au règlement intérieur du conseil régional le soin de déterminer cette règle de fonctionnement, le législateur a restreint la libre administration d'une collectivité territoriale au point de méconnaître les dispositions de l'article 72 de la Constitution ; qu'il y a lieu, par suite, de déclarer l'article 24 non conforme à la Constitution ;

- **Décision n° 2000-436 DC du 07 décembre 2000 - Loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains**

46. 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 ;

47. 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 ;

- **Décision n° 2001-452 DC du 06 décembre 2001 - Loi portant mesures urgentes de réformes à caractère économique et financier**

10. Considérant, en premier lieu, que l'article critiqué confère au préfet un pouvoir d'appréciation pour tirer les conséquences de la carence de la commune ; que cette appréciation devra se fonder sur trois critères : " l'importance de l'écart entre les objectifs et les réalisations constatées au cours de la période triennale échue ", les " difficultés rencontrées le cas échéant par la commune " et les " projets de logements sociaux en cours de réalisation " ; que les dispositions contestées organisent en outre une procédure contradictoire ; qu'en effet, le maire, après avoir été informé par le préfet de son intention, formellement motivée, d'engager la procédure de constat de carence, est invité à présenter ses observations dans les deux mois ; que le maire peut ensuite former

un recours de pleine juridiction à l'encontre de l'arrêté préfectoral de carence ; qu'en prévoyant une telle procédure, le législateur a mis le préfet en mesure de prendre en considération, sous le contrôle du juge, la nature et la valeur des raisons à l'origine du retard mis par la commune pour atteindre son objectif triennal ; que les dispositions critiquées n'ont ni pour objet ni pour effet de conférer au préfet un pouvoir arbitraire ; que les critères qu'elles définissent ont un caractère objectif et rationnel en rapport avec l'objet de la loi ; qu'elles répondent à la prise en compte de situations différentes et, par suite, ne méconnaissent pas le principe d'égalité ;

11. Considérant, en deuxième lieu, que, pour les mêmes raisons, les conditions posées pour l'exercice par le préfet de ses pouvoirs de sanction et de substitution, définies avec précision quant à leur objet et à leur portée, ne méconnaissent ni l'article 34, ni l'article 72 de la Constitution ;

- **Décision n° 2004-500 DC du 29 juillet 2004 - Loi organique relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales**

19. Considérant que l'article 5 de la loi organique, qui donne une nouvelle rédaction à l'article L.O. 1114-4 du code général des collectivités territoriales, tend à garantir la pérennité de l'autonomie financière des collectivités territoriales ; qu'il prévoit que le Gouvernement transmettra au Parlement, pour une année donnée, au plus tard le 1er juin de la deuxième année qui suit, « un rapport faisant apparaître, pour chaque catégorie de collectivités territoriales, la part des ressources propres dans l'ensemble des ressources ainsi que ses modalités de calcul et son évolution » ; qu'il indique que « si, pour une catégorie de collectivités territoriales, la part des ressources propres ne répond pas aux règles fixées à l'article L.O. 1114-3, les dispositions nécessaires sont arrêtées, au plus tard, par une loi de finances pour la deuxième année suivant celle où ce constat a été fait » ;

20. Considérant qu'en prévoyant que le rapport transmis par le Gouvernement présentera, pour chaque catégorie de collectivités, non seulement la part des ressources propres dans l'ensemble des ressources mais également ses « modalités de calcul », le législateur organique a nécessairement voulu que le Parlement soit mis à même de connaître cette part pour chaque collectivité territoriale et d'évaluer ainsi sa capacité de libre administration ;

- **Décision n° 2006-543 DC du 30 novembre 2006 - Loi relative au secteur de l'énergie**

28. Considérant que les requérants soutiennent qu'en maintenant de façon illimitée l'obligation, faite aux collectivités territoriales ayant concédé à Gaz de France la distribution publique de gaz naturel, de renouveler leur concession avec cette entreprise, tout en privant cette dernière de son caractère public, le législateur a porté à la libre administration de ces collectivités et à la liberté contractuelle une atteinte disproportionnée que ne justifie désormais aucun motif d'intérêt général ;

29. Considérant que, si le législateur peut, sur le fondement des articles 34 et 72 de la Constitution, assujettir les collectivités territoriales ou leurs groupements à des obligations, c'est à la condition notamment que celles-ci concourent à des fins d'intérêt général ; qu'il peut aux mêmes fins déroger au principe de la liberté contractuelle, qui découle de l'article 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 ;

30. Considérant que le législateur n'a pas remis en cause l'exclusivité des concessions de distribution publique de gaz dont bénéficient Gaz de France et les distributeurs non nationalisés dans leur zone de desserte historique en vertu des dispositions combinées des articles 1er et 3 de la loi du 8 avril 1946 susvisée, ainsi que de l'article 25-1 de la loi du 3 janvier 2003 susvisée et du III de l'article L. 2224-31 du code général des collectivités territoriales ; que seules les communes ou leurs groupements qui, au 14 juillet 2005, ne disposaient pas d'un réseau public de distribution de gaz naturel ou dont les travaux de desserte n'étaient pas en cours de réalisation, peuvent concéder la distribution publique de gaz à une entreprise agréée de leur choix ;

31. Considérant, toutefois, que cette limitation de la libre administration des collectivités territoriales et de la liberté contractuelle trouve sa justification dans la nécessité d'assurer la cohérence du réseau des concessions actuellement géré par Gaz de France et de maintenir la péréquation des tarifs d'utilisation des réseaux publics de distribution ; que les griefs invoqués doivent, dès lors, être rejetés ;

- **Décision n° 2007-559 DC du 06 décembre 2007 - Loi organique tendant à renforcer la stabilité des institutions et la transparence de la vie politique en Polynésie française**

17. Considérant que l'article 7 de la loi organique complète l'article 166 de la loi organique du 27 février 2004 ; qu'il prévoit qu'afin d'assurer la sécurité de la population et le fonctionnement normal des services publics ou de mettre fin à une violation grave et manifeste des dispositions de la loi organique relatives au fonctionnement des institutions et lorsque les autorités de la Polynésie française n'ont pas pris les décisions qui leur incombent de par la loi, le haut-commissaire de la République peut prendre, en cas d'urgence et après mise en demeure restée sans résultat, les mesures qui s'imposent ;

18. Considérant qu'en vertu du troisième alinéa de l'article 72 de la Constitution, dans les conditions prévues par la loi, les collectivités territoriales s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences ; qu'aux termes du dernier alinéa de cet article : « Dans les collectivités territoriales de la République, le représentant de l'État, représentant de chacun des membres du Gouvernement, a la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois » ; qu'il appartient donc au législateur de prévoir l'intervention du représentant de l'État pour remédier, sous le contrôle du juge, aux difficultés résultant de l'absence de décision de la part des autorités décentralisées compétentes en se substituant à ces dernières lorsque cette absence de décision risque de compromettre le fonctionnement des services publics et l'application des lois ; que les conditions posées pour l'exercice par le délégué du Gouvernement de ses pouvoirs de substitution doivent être définies quant à leur objet et à leur portée ;

19. Considérant que l'article 7 définit avec précision les conditions d'exercice du pouvoir de substitution du haut-commissaire de la République ; que, dans ces conditions, il n'est pas contraire au principe de libre administration des collectivités territoriales ;

- **Décision n° 2010-12 QPC du 02 juillet 2010 - Commune de Dunkerque [Fusion de communes]**

4. Considérant que la décision de procéder à la fusion de communes ne constitue pas un acte portant atteinte à la libre administration des collectivités territoriales ;

- **Décision n° 2010-107 QPC du 17 mars 2011 - Syndicat mixte chargé de la gestion du contrat urbain de cohésion sociale de l'agglomération de Papeete [Contrôle de légalité des actes des communes en Polynésie française]**

3. Considérant que le syndicat requérant fait grief à ces dispositions de permettre au haut-commissaire de la République d'annuler à tout moment les actes des communes de la Polynésie française ; qu'il estime que ce pouvoir d'annulation par une autorité administrative est contraire au principe de libre administration des collectivités territoriales ;

(...)

5. Considérant que le paragraphe II de l'article 8 de l'ordonnance du 5 octobre 2007 maintient provisoirement, pour les délibérations du conseil municipal des communes de la Polynésie française, le régime de contrôle administratif qui était applicable, avant l'entrée en vigueur de la loi du 2 mars 1982 susvisée, aux délibérations du conseil municipal ; qu'en vertu du paragraphe III de l'article 7 de la même ordonnance, ce régime n'est maintenu que si les communes n'ont pas demandé à être soumises, par anticipation, au régime de contrôle de légalité institué par la loi du 2 mars 1982 ; qu'il prend fin le 31 décembre 2011 ; que, dans ces conditions, en tant qu'elles sont applicables aux délibérations du conseil municipal des communes de la Polynésie française, les dispositions contestées ne sont pas contraires à la libre administration des collectivités territoriales ; qu'en outre, elles ne portent atteinte à aucun autre droit ou liberté que la Constitution garantit ;

- **Décision n° 2011-146 QPC du 08 juillet 2011 - Département des Landes [Aides publiques en matière d'eau potable ou d'assainissement]**

3. Considérant que, si, en vertu des articles 72 et 72-2 de la Constitution, les collectivités territoriales « s'administrent librement par des conseils élus » et « bénéficient de ressources dont elles peuvent disposer librement », chacune d'elles le fait « dans les conditions prévues par la loi » ; que l'article 34 réserve au législateur la détermination des principes fondamentaux de la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources ;

4. Considérant que, si le législateur peut, sur le fondement des articles 34 et 72 de la Constitution, assujettir les collectivités territoriales ou leurs groupements à des obligations, ou les soumettre à des interdictions, c'est à la condition, notamment, que les unes et les autres répondent à des fins d'intérêt général ;

5. Considérant que, par la disposition contestée, le législateur a entendu interdire aux collectivités territoriales, et notamment aux départements, de moduler les aides allouées aux communes et groupements de collectivités territoriales compétents en matière d'eau potable ou d'assainissement en fonction du mode de gestion du service en cause ; que cette interdiction de moduler les subventions, selon le mode de gestion du service d'eau potable et d'assainissement, restreint la libre administration des départements au point de méconnaître les articles 72 et 72-2 de la Constitution ;

6. Considérant qu'il s'ensuit que l'article L. 2224-11-5 du code général des collectivités territoriales est contraire à la Constitution ; que la déclaration d'inconstitutionnalité prend effet à compter de la publication de la présente décision ; qu'elle peut être invoquée dans les instances en cours à cette date et dont l'issue dépend de l'application des dispositions déclarées inconstitutionnelles,

- **Décision n° 2012-660 DC du 17 janvier 2013 - Loi relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social**

20. Considérant, en second lieu, que le prélèvement sur les recettes fiscales des communes prévu par l'article L. 302-7 du code de la construction et de l'habitation modifié par l'article 14 de la loi déferée constitue une charge obligatoire pour la commune tant que celle-ci n'a pas atteint l'objectif prévu par l'article L. 302-5 du même code modifié par l'article 10 de la loi déferée ; 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 à 20 % du potentiel fiscal par habitant multiplié par la différence entre le taux de logements locatifs sociaux prévu par l'article L. 302-5 et le nombre de logements sociaux existant dans la commune ; qu'en sont exonérées les communes bénéficiant de la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale dont le nombre de logements sociaux excède 15 % des résidences principales ; que, dans tous les cas, le montant total du prélèvement ne peut excéder 5 % du montant des dépenses réelles de fonctionnement de la commune figurant dans le compte administratif établi au titre du pénultième exercice ; qu'en outre, les dépenses exposées par la commune à des fins entrant dans l'objet de la loi peuvent être déduites du prélèvement ;

21. 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 de porter atteinte à leur libre administration ;