

CONSEIL CONSTITUTIONNEL

---

ORDRE DU JOUR

---

Séance du mardi 29 mai 1990  
(10 heures)

---

Examen, sur le rapport de Monsieur Robert FABRE, de la loi  
visant à la mise en oeuvre du droit au logement.

Mise en oeuvre du droit au logement

La séance est ouverte à 10 heures. Tous les membres sont présents. Messieurs les membres sont photographiés.

Monsieur le Président : le principe veut que l'on publie les photographies que l'on prend six ans après. Celles-ci seront publiées vers l'an 2000 ! J'ai toujours été frappé par le fait que le service de presse de l'Elysée conservait toujours par-de-vers lui les photos qui étaient prises à la Présidence de la République.

Monsieur FAURE : chacun a soigné "son look" !

Après le départ de la salle des photographes le Président donne la parole au rapporteur de l'affaire inscrite à l'ordre du jour.

Monsieur le Président : Monsieur Fabre, vous avez la parole.

Monsieur FABRE : notre collègue, Maurice Faure aurait pu, avec beaucoup plus d'autorité et de brio, rapporter sur un sujet où sa compétence est indéniable, s'agissant à la fois du logement social et de l'indépendance des collectivités territoriales.

Monsieur le Président avec un sourire : ne remettez pas en cause mon choix de rapporteur !

Monsieur FABRE, poursuivant : la loi qui nous est déférée est l'aboutissement d'une réflexion amorcée dès 1985 par des travaux du Conseil économique et social et par un rapport demandé à Monsieur Geindre par Monsieur Maurice Faure, alors ministre d'Etat, ministre de l'équipement. J'ai heureusement bénéficié des concours de Monsieur le Secrétaire général et du service juridique.

Ce projet de loi a été voté par l'Assemblée nationale en dernière lecture le 3 mai dernier et nous avons été saisis dès le 4 mai par Monsieur Pasqua et 72 sénateurs, qui contestent la conformité de 4 articles à la Constitution.

Avant d'en venir à l'examen de cette saisine, je crois utile d'évoquer rapidement la philosophie et l'économie du projet de loi déféré.

Le Gouvernement considère que pour mener à bien l'ensemble de sa politique sociale, il est un volet essentiel, celui du logement.

Le droit au logement a été déjà défini comme un droit fondamental par la loi du 6 juillet 1989.

Il faut cette fois passer de l'affirmation de principe aux actes concrets.

C'est pourquoi la loi s'intitule "Mise en oeuvre du droit au logement".

L'exposé des motifs part d'un constat : la persistance d'un nombre important de sans logis ou de mal logés. On estime qu'en l'an 2000 10 % de la population sera encore mal logée, soit 5 millions de personnes.

Le revenu minimum d'insertion (R.M.I) n'a pas suffi, c'est évident, à résoudre ce problème crucial, qui est socialement insupportable. D'où la nécessité d'une véritable mobilisation de tous les acteurs du logement et de l'action sociale.

Trois objectifs principaux sont retenus :

1°) mobiliser conjointement l'Etat, les collectivités territoriales, les personnes morales concernées ;

2°) créer une offre de logement diversifiée ;

3°) permettre une insertion durable par des aides appropriées aux plus défavorisés.

D'où trois grands chapitres : les articles 1 à 8 concernent les mobilisations.

Dans chaque département un plan sera élaboré en vue du logement des personnes défavorisées, et arrêté conjointement par le Préfet et le Président du Conseil général.

Les collectivités locales et les personnes morales concernées seront associées à l'élaboration et à la mise en oeuvre du plan. Les modalités seront précisées dans des conventions particulières.

Un fonds de solidarité est créé, financé par moitié par l'Etat et le département, les autres partenaires pouvant y participer volontairement.

Les articles 9 à 17 concernent des dispositions visant à accroître l'offre en logements sociaux. Il en va ainsi des exonérations fiscales pour les loueurs sur l'impôt sur le revenu, sur la taxe foncière, de la création d'un bail à réhabilitation etc...

L'ensemble de ces mesures n'a pas fait l'objet de contestations sauf les articles 14 et 15 qui concernent l'utilisation du droit de préemption.

Les articles 18 et 28 concernent les conditions d'attribution des aides personnelles au logement : obligations du bailleur, logements foyers, sous-locataires, gens du voyage etc... Ils ne sont pas contestés.

Lors des débats au Sénat et à l'Assemblée nationale, le Gouvernement a insisté sur le caractère social des mesures proposées, qu'il considère comme un élément essentiel de la lutte contre la précarité, la pauvreté, et qui doivent participer à la suppression des ghettos et faciliter l'insertion sociale et professionnelle des familles marginalisées et des étrangers en situation régulière.

.../...

Cette loi a aussi l'ambition de mieux répartir l'effort des collectivités territoriales et de les faire plus justement participer à une politique de solidarité nationale.

Cette intention a été bien perçue au départ, dans l'opposition comme dans la majorité et s'est traduite par le vote d'amendements proposés par l'opposition, à la recherche d'un consensus.

Mais le blocage s'est produit au niveau des articles touchant au rôle dévolu aux collectivités locales dans la préparation des plans et le financement des opérations. D'où l'échec de la Commission mixte paritaire, la réintroduction en nouvelle lecture d'articles par le Gouvernement et le vote de l'Assemblée en dernière lecture. D'où la saisine des sénateurs RPR qui porte, d'une part, sur l'exercice du droit d'amendement et, d'autre part, sur le principe de libre administration des collectivités locales.

1° Les moyens de procédure.

Si la procédure se révélait inconstitutionnelle, il serait inutile d'examiner le fond.

Les auteurs de la saisine font valoir que les articles 14 et 15 de la loi sont issus d'amendements déposés par le Gouvernement en nouvelle lecture pour réintroduire des dispositions qui figuraient aux articles 14 et 11 du projet initial, et qui, en première lecture avaient été supprimés tant par le Sénat que par l'Assemblée nationale.

Cette procédure constituerait un artifice contraire à la Constitution pour deux raisons : premièrement pour non conformité au règlement des deux assemblées, deuxièmement pour non conformité à l'article 45 de la Constitution.

Les règlements de l'assemblée (article 108, paragraphe 2) et du Sénat (article 42, paragraphe 10) précisent en effet que la discussion des articles est limitée, à partir de la deuxième lecture, à ceux pour lesquels les deux assemblées n'ont pas adopté un texte identique.

Mais les règlements des assemblées n'ont pas en eux-même valeur constitutionnelle. On ne peut donc pas s'appuyer sur ce qui pourrait être une méconnaissance des dispositions réglementaires pour déclarer la procédure législative contraire à la Constitution.

2° L'argument reposant sur l'interprétation de l'article 45 de la Constitution, mérite un examen plus attentif.

Comme cela arrive souvent, deux lectures sont possibles, qui aboutissent à des conclusions différentes.

Les requérants, sans s'arrêter aux prises de position répétées du Conseil constitutionnel, affirment qu'au cours des navettes parlementaires la discussion des articles doit se limiter à ceux pour lesquels l'Assemblée nationale et le Sénat n'ont pu parvenir à un texte identique.

.../...

Ils se réfèrent à une tradition républicaine selon laquelle on doit respecter les votes acquis. Ce serait la méthode dite de l'entonnoir, que consacrent en effet les articles précités des règlements des deux assemblées.

Ce problème ne nous est pas inconnu. Notre jurisprudence est déjà nettement établie par plusieurs décisions en date des 22 juillet 1980, 31 décembre 1981, 10 juillet 1985, 29 décembre 1986 et 29 décembre 1989.

La position clairement exprimée par le Conseil constitutionnel est la suivante. Nous avons considéré que tout article additionnel ou amendement n'échappait pas à la règle de l'examen successif par les deux assemblées, ainsi que le précise l'article 45, paragraphe 1, mais que, si la commission mixte paritaire n'arrive pas à élaborer un texte de conciliation, le droit d'amendement n'est pas restreint dans les lectures ultérieures.

Ce n'est que lors de l'ultime lecture à l'Assemblée nationale que ce droit est limité.

Or les requérants mettent en cause l'usage qui aurait consacré le respect du vote acquis.

Si l'on remonte dans le passé, jusqu'à la IIIème République au traité de droit politique d'Eugène Pierre, on constate en effet que le 28 décembre 1900 puis le 3 mars 1926 les présidents de séance (il s'agissait d'Edouard Herriot dans le dernier cas), ont pris position en disant "il n'est pas réglementairement interdit de remettre en discussion des articles sur lesquels l'accord s'est fait entre les deux chambres, mais l'usage s'est établi de ne pas les remettre en délibération".

Et cependant le débat eût lieu, chaque fois.

A cet argument, basé sur l'usage et non sur la Constitution, nous pouvons opposer les prises de position du Conseil constitutionnel, qui tendent à créer un nouvel usage, plus conforme à notre interprétation. Notre dernière décision, relative à la loi de finances pour 1990, a été claire : "des amendements peuvent avoir pour effet d'affecter des dispositions déjà votées en termes identiques par les deux assemblées".

Notre jurisprudence n'a exigé que deux conditions à la possibilité d'amender un texte. Premièrement, l'amendement doit avoir un lien avec le texte en discussion (10 juillet 1985), deuxièmement, il ne faut pas que par son ampleur et sa portée, il constitue une loi dans la loi (23 janvier 1987, "amendement Seguin").

Au cas présent ces deux conditions sont manifestement remplies. Quittant un instant les seuls aspects juridiques, je note au passage l'observation de Monsieur François-Poncet, vice-président de la commission mixte paritaire, qui a déclaré que le vote conforme sur les articles 11 et 14 n'était qu'une apparence qui dissimulait un désaccord profond entre les deux assemblées.

.../...

S'agissant de mesures de mise en oeuvre d'une politique du logement et d'articles du projet de loi initial, je vous propose donc, sauf à revenir sur nos décisions précédentes, de rejeter ces moyens de procédure.

Monsieur le Président : Messieurs, sur cette question ?

Monsieur JOZEAU-MARIGNE : lorsque j'ai reçu cette saisine, je me suis penché tout particulièrement sur les moyens de procédure invoqués et je souscris tout à fait à l'avis de notre rapporteur.

Monsieur ROBERT : je suis très sensible aux arguments qui ont été tirés de notre jurisprudence et je comprends très bien les conclusions qu'en tire notre rapporteur. Cependant, je ne peux dissimuler une certaine gêne.

Les règlements de l'Assemblée nationale et du Sénat prévoient que la discussion des amendements ne doit porter que sur ceux sur lesquels il y a désaccord entre les deux chambres. Notre jurisprudence a admis qu'il puisse en aller différemment et qu'un article voté dans les mêmes termes par les deux assemblées puisse être ultérieurement supprimé. Mais il n'en demeure pas moins que le Conseil constitutionnel a déclaré les dispositions des règlements des assemblées conformes à la Constitution. Dans ces conditions, je m'interroge sur leur utilité. A quoi servent ces règlements des assemblées conformes à la Constitution si ils peuvent être violés allègrement ? Il y a là manifestement une incohérence juridique.

Monsieur MAYER : les règlements des assemblées n'ont pas valeur constitutionnelle.

Monsieur ROBERT : par conséquent le Parlement pourrait violer les dispositions de son propre règlement sans que personne ne puisse intervenir ?

Monsieur le Président : si le Parlement a une règle du jeu conforme à la Constitution, il lui revient de la faire respecter. Si elle est méconnue, le Parlement s'expose à une déclaration de non conformité si, à travers le règlement c'est la Constitution elle-même qui est méconnue. Mais le Conseil constitutionnel n'a aucune obligation de constitutionnaliser les règlements et ceci pour deux raisons. D'abord parce qu'il ne faut pas perdre de vue qu'il ne s'est pas trop penché en 1959 sur les règlements des assemblées et ensuite parce qu'il a toujours été réticent à jouer les policiers procéduraux vis-à-vis des assemblées. La décision du 23 janvier 1987 a été rendue avec beaucoup d'hésitations.

Il est des cas où les droits de la minorité étant violés, le Conseil se doit de les protéger. Kelsen a fait observer que si ces droits n'étaient pas défendus par une juridiction constitutionnelle, nulle part ailleurs ils ne pourraient l'être.

Il revient au président de l'Assemblée nationale de faire respecter la règle du jeu et je crois qu'il serait dangereux de modifier notre jurisprudence.

.../...

Monsieur ROBERT : le Conseil constitutionnel a toujours admis une grande latitude d'action en matière de droit d'amendement comme le montrent effectivement les décisions des 29 décembre 1986 et 29 décembre 1989. Mais là nous franchissons un pas de plus quand nous autorisons le Gouvernement à reprendre des dispositions qui ont été rejetées.

Monsieur FABRE : nous avons témoigné d'une grande largeur de vues s'agissant du vote personnel. Si le Conseil constitutionnel a désormais une opinion différente de celle qu'il avait exprimée en 1959 sur la discussion des amendements, il incombe aux assemblées de modifier en conséquence leur règlement. On ne peut manquer d'être frappé de l'obstination avec laquelle les parlementaires reviennent à la charge en soulevant toujours ce même moyen. Nous pourrions nous en froisser à la longue. Il faudrait que les assemblées s'inclinent devant notre interprétation.

Monsieur le Président : nous ne sommes pas susceptibles, heureusement.

Monsieur JOZEAU-MARIGNE : le Président a bien souligné la différence qui existe entre les deux questions qui se posent à nous.

Il revient au Bureau et au président de chaque assemblée de faire respecter le règlement. Je me souviens qu'à l'occasion d'une divergence sur l'interprétation du règlement du Sénat entre un collègue communiste, Monsieur Dutoit et Monsieur Dumas, Secrétaire d'Etat, j'avais dit à ce dernier qu'il appartenait au Président de trancher cette question et je crains que si nous modifions notre jurisprudence sur ce point, nous encourrions le reproche de contrôler le président de l'Assemblée. J'ajoute que les dispositions du règlement de l'Assemblée n'ont pas valeur constitutionnelle. Dans ces conditions, je rejoins entièrement l'opinion de Monsieur FABRE.

Monsieur FAURE : j'ai le sentiment que le règlement de l'Assemblée nationale a été violé mais il ne nous appartient pas d'être juges de cette violation. Je voudrais faire trois remarques. D'abord, notre jurisprudence a déjà réglé le problème ; ensuite, le règlement n'a pas valeur constitutionnelle et enfin si le règlement avait permis cette procédure nous n'aurions pas estimé qu'elle est inconstitutionnelle. Nous aurions accepté l'inverse. Dans les deux cas nous l'aurions jugé constitutionnelle. Par conséquent le texte actuel est ce qu'il est. Qu'il ait été violé cependant n'est pas contestable..

Monsieur FABRE donne lecture du début de la partie du projet de décision afférente à la procédure parlementaire.

Monsieur CABANNES : je vous suggère dans la deuxième phrase du premier considérant de la page 2 de remplacer le mot "et" par le mot "qui".

Cette modification est adoptée.

Monsieur FABRE poursuit la lecture de cette partie du projet de décision.

Monsieur le Président : personne ne souhaite intervenir sur la notion de lien de l'amendement avec le texte ?

Monsieur FABRE : ces amendements ont toujours trait au logement social.

.../...

Monsieur le Président : Monsieur le Secrétaire général suggère une modification de pure forme.

Monsieur le Secrétaire général : pour coller plus étroitement au texte de l'article L. 441-2 du code de la construction et de l'habitat, je vous propose que la fin du deuxième considérant de la page 3 soit ainsi rédigée : "...relatif à l'attribution des logements appartenant aux organismes d'habitations à loyer modéré ou gérés par eux".

Cette modification est adoptée.

Monsieur CABANNES : je me demande si l'on ne pourrait pas préférer à l'expression "leur objet et leur portée" les mots "leur objet ou leur portée".

Monsieur MOLLET-VIEVILLE : je n'aime pas beaucoup la formule "ni ni". On pourrait peut-être supprimer le premier "ni".

Monsieur le Président : notre "ni ni" précède celui du Président de la République (1). On ne pourra pas nous reprocher de nous aligner sur la lettre aux français.

Monsieur le Secrétaire général : je crains qu'en changeant cette formule solidement établie, le Conseil ne multiplie les interrogations de la doctrine.

Cette partie du projet de décision ainsi modifiée est adoptée à l'unanimité.

Monsieur FABRE : venons-en à la contestation au fond qui concerne les articles 3, 7 et 14 critiqués au nom du principe de libre administration des collectivités locales et de l'article 34 de la Constitution.

Que disent ces articles 34 et 72 de la Constitution ?

L'article 34 place dans le domaine de la loi, je cite : "la détermination des principes fondamentaux de la libre administration des collectivités locales, de leurs compétences, de leurs ressources".

L'article 72 précise que les collectivités locales s'administrent librement par des conseils élus et dans les conditions prévues par la loi.

(1) Allusion à l'expression "ni nationalisation ni privation" employée dans la lettre aux français de Monsieur François Mitterrand, candidat à la Présidence de la République en 1988.



Notons d'emblée les limites tracées à la liberté des collectivités par l'intervention de la loi.

Le problème est de savoir si, dans les articles critiqués, l'interprétation du législateur met en cause ou non le principe même de la libre administration.

Le Conseil constitutionnel a en effet déjà été amené à préciser que la libre administration des collectivités locales exige que leurs compétences ne soient pas diminuées de manière importante.

Est-ce le cas dans les dispositions contestées ?

### Article 3.

Cet article prévoit l'élaboration et la mise en oeuvre par l'Etat et le département de plans départementaux d'actions pour le logement des personnes défavorisées.

Les autres collectivités territoriales et les personnes morales concernées (associations, caisses d'allocations familiales, bailleurs publics et privés etc...) sont associés à cette élaboration et cette mise en oeuvre.

A défaut d'accord entre le Préfet et le président du conseil général, au bout de 12 mois, après promulgation de la loi, le plan est arrêté par décision conjointe des ministre chargés des collectivités, du logement et des affaires sociales.

Les auteurs de la saisine estiment que ces dispositions sont contraires à la loi du 7 janvier 1983 qui fixe les compétences des collectivités en matière d'habitat ; ils disent que l'Etat pourra imposer aux communes ses priorités, et dans certains cas décider seul.

Dans ce cas le département serait privé de la garantie que constituerait l'intervention d'un décret en Conseil d'Etat.

Que répondre à cette argumentation ? Que la loi déferée se place manifestement dans le cadre d'une activité dont la responsabilité incombe principalement à l'Etat. Il s'agit d'une politique de logement social initiée par l'Etat. L'article premier de la loi souligne bien que "garantir le droit au logement constitue un devoir de solidarité pour l'ensemble de la Nation". Cependant le législateur n'a pas voulu imposer ses seules vues puisqu'il instaure une technique de gestion concertée avec le département mais aussi avec des personnes associées.

Le choix du département comme partenaire privilégié vient de ce qu'il constitue le cadre traditionnel de l'aide sociale.

Il y a donc corresponsabilité et non domination unilatérale de l'Etat (donc abus).

Reste le problème de la décision en cas de désaccord. La gestion concertée implique la solution des désaccords. Si les désaccords persistent, il est normal que l'Etat tranche, sans que l'on puisse considérer sa décision comme une atteinte au principe de libre administration du département.

Cette solution qui aboutit à un état de paralysie inacceptable ne doit d'ailleurs intervenir que dans des cas exceptionnels.

Et dans ce cas l'intervention d'un décret en Conseil d'Etat ne constitue pas une nécessité que le législateur aurait été tenu de prévoir, sauf à rester en deçà de sa compétence. Notons d'ailleurs que le mécanisme retenu n'est pas un simple arrêté préfectoral mais une décision interministérielle.

Tout semble donc avoir été prévu pour encadrer l'action de l'Etat dans le respect des libertés locales.

Je vous propose donc d'écarter la contestation de l'article 3.

Monsieur ROBERT : je suis d'accord avec vous pour estimer que le recours à un décret en Conseil d'Etat ne constitue pas une nécessité. Mais je me demande si nous sommes dans le même cas de figure que dans celui de la décision du 28 décembre 1982 qui visait l'hypothèse d'une défaillance des autorités décentralisées. L'échec de négociations peut-il être assimilé à une carence ?

Monsieur FABRE : pour aboutir à un accord il faut être deux. Les saisissants laissent entendre que le Préfet pourrait laisser pourrir la situation. Mais on ne voit pas comment l'Etat pourrait être complice de cette carence alors même qu'il est l'initiateur de cette action. Ce désaccord viendrait-il alors du conseil général ? Mais comme il s'agit de faire jouer la solidarité entre collectivités territoriales, il est difficilement imaginable que le département se tienne en dehors de l'opération.

Monsieur ROBERT : ce cas de figure est différent de la situation de carence même si les deux recours à l'Etat obéissent à une finalité identique.

Monsieur le Président : ce moyen revient à dire que le Préfet bloquera la situation et que l'Etat décidera.

Monsieur FAURE : je ne crois pas que le problème viendra du côté du Préfet. Celui-ci n'aura qu'une idée en tête, faire avancer le dossier. Le problème viendra beaucoup plus du côté du président du conseil général soit parce qu'il tient à marquer son désaccord sur le fond de l'opération, soit parce qu'il trouve celle-ci trop chère.

Il n'en demeure pas moins que la présence d'un Etat arbitre est contraire à la décentralisation. Celle-ci a été conçue au début comme une vue de l'esprit. A savoir qu'il suffisait de prendre toutes les compétences publiques et de les découper; il en va de même pour les recettes publiques qui sont proportionnées. Les collectivités n'ont plus de rapport entre elles. L'Etat ne subventionne plus le département et les communes. Aux régions reviennent désormais les lycées, aux départements les collèges et aux communes les écoles primaires. Cette construction qui consacre le principe selon lequel chacun a son champ de compétence et ses moyens a volé en éclats pour des raisons politiques.

.../...

En effet le président du conseil général tire la moitié de son autorité de ses réalisations à l'échelon départemental et l'autre moitié des réalisations communales, les communes étant les obligées du président du conseil général dans la réalité. Si le département a de l'argent, il n'utilise pas celui-ci exclusivement pour le conseil général. Il ne peut couper toute subvention aux échelons inférieurs. C'est la même chose pour l'Etat. Si l'avoine reste encore la meilleure incitation pour faire avancer le cheval, la situation est identique pour les collectivités locales. Cet état de chose est actuellement boiteux. Nous sommes victimes quotidiennement de ce type de transfert de charges même si nous sommes d'accord sur les finalités. Il ne faudrait pas cependant que ces pratiques se généralisent car leur extension avec l'arbitrage de l'Etat porterait atteinte au principe de libre administration des collectivités locales. C'est une question de nuances. Sommes-nous proches ou loin de la frontière ? Le jour où nous devons nous prononcer très précisément sur ce problème, nous rendrons un jugement d'opportunité. Pour l'instant, nous sommes dans le gris mais ce n'est pas encore le gris de l'orage.

L'Etat peut employer d'autres moyens qui sont parfaitement réguliers. Jusqu'à maintenant, lorsqu'il entreprenait des opérations d'amélioration de l'habitat, il versait des subventions d'encouragement aux propriétaires occupants ou aux bailleurs. Il a désormais changé la règle du jeu. Si le département veut compléter cette intervention, il peut le faire. Cependant, il a surtout décidé de diminuer la subvention accordée aux propriétaires ou aux bailleurs ayant un revenu égal à un certain seuil pour augmenter parallèlement les subventions aux propriétaires ou aux bailleurs disposant de faibles revenus et qui acceptent de louer à bas prix. Je proposerai donc à mon conseil général de s'aligner sur la politique de l'Etat car je la juge bonne mais j'ajoute que là nous sommes au coeur de la vraie décentralisation.

Monsieur le Président : supposons que ce mécanisme d'arbitrage n'existe pas, en cas de conflit il n'y aurait pas d'issue et il ne se passerait rien.

Monsieur FAURE : il n'y a pas d'exemple où il n'y ait pas d'accord. Le problème est plus politique que juridique. L'Etat a tout intérêt à parvenir à un accord. Cela serait faire preuve de perversité que d'imposer à tout prix une opération.

Monsieur JOZEAU-MARIGNE : j'ai écouté avec beaucoup d'intérêt Monsieur FAURE et je partage son analyse. Il faut voir en effet comment se passent les relations entre le préfet et le président du conseil général.

Personnellement je me suis toujours entendu avec les préfets de la Manche. Comme Monsieur FAURE je crois que le blocage viendrait plutôt du côté du président du conseil général. Celui-ci demandera toujours une plus grande participation de l'Etat. L'effort actuel des départements en faveur des logements sociaux est très important tant sur le plan de l'équipement que du fonctionnement et les départements demandent généralement aux autres collectivités des crédits d'équipement et non de fonctionnement. Je n'ai connu qu'une exception à cet usage à propos du paiement des femmes de service des petites écoles rurales.

.../...

Maintenant les réalisateurs vont quêter partout, auprès de la région, du département et des communes.

Le problème est donc beaucoup plus de savoir le montant de l'aide de l'Etat. Quant au décret en Conseil d'Etat, je ne vois vraiment pas ce qu'il apporte car le problème n'est pas juridique mais politique.

Monsieur LATSCHA : je m'interroge surtout sur le financement de ces mécanismes.

Monsieur ROBERT : pour Monsieur FAURE, il n'y a jamais d'échec, le concertation aboutissant toujours à un accord. Dans ces conditions à quoi sert l'arbitrage de l'Etat ?

Monsieur le Président : Monsieur FAURE pense qu'il y a accord dans 99 % des cas.

Monsieur FAURE : je pense que les cas de désaccord sont quand même supérieurs à 1 %.

Monsieur le Président : les partis recherchent l'accord. Tout conflit implique des modes de solution. Si cette option n'avait pas été choisie, on aurait remis la solution du conflit entre les mains du président du conseil général. Ce problème est-il cependant d'ordre constitutionnel ? A partir du moment où l'action en faveur du droit au logement est considérée comme un problème national, l'ultima ratio doit être placé entre les mains de l'Etat. Cet arbitrage ne me paraît pas contraire à la Constitution s'agissant d'une question d'intérêt national.

On ne pourrait pas faire arbitrer la solution de ce conflit par le Conseil d'Etat ou une énième autorité administrative indépendante.

Monsieur FAURE : il n'y a pas de doute que cette question du logement social est d'intérêt national. Le problème ne se posera pas dans de nombreux cas car le président du conseil général ne voudra pas être exposé au risque de se voir reprocher d'être l'auteur du blocage de la politique départementale en faveur du logement social.

Le département dira que l'Etat apportera 50 % de subvention et l'Etat dira que le département apporte 50 %.

Monsieur FABRE : je vous remercie. La loi parle d'une élaboration du plan départemental par l'Etat et le département et ensuite vise le représentant de l'Etat et le président du conseil général dans l'hypothèse où ceux-ci sont en désaccord.

Monsieur FAURE : mon sentiment est qu'il ne faudrait pas qu'il y ait trop de lois de ce type.

Monsieur le Président : on verra ce qui est départemental ou non.

Monsieur FABRE : par le biais des conventions, il y a quand même un encadrement de l'action de l'Etat. Je ne pense pas que l'Etat puisse faire ce qu'il veut.

.../...

Monsieur FABRE lit la partie du projet de décision relative à l'article 3 de la loi.

Monsieur le Président : à la fin du premier considérant, page 5, on ne dit pas que la garantie du droit au logement est un intérêt national.

Monsieur le Secrétaire général : la modification à apporter au projet ne doit pas porter sur le refus du recours au décret en Conseil d'Etat car on ferait apparaître alors une légère contradiction avec l'idée que la politique menée est d'intérêt national. Il ne faut pas non plus créer d'ambiguïté au regard de la jurisprudence sur les services publics constitutionnels. Dans une décision des 25 et 26 juin 1986, le Conseil constitutionnel a affirmé que si la nécessité de certains services publics nationaux découle de principes ou de règles de valeur constitutionnelle, la détermination des autres activités qui doivent être érigées en service public national est laissée à l'appréciation du législateur ou du pouvoir réglementaire selon les cas. Or en l'espèce la symbiose des actions de l'Etat et des collectivités locales contraint le juge constitutionnel à être prudent.

Monsieur le Président : précisons que cette action répond à l'intérêt national.

Monsieur FAURE : dans cette hypothèse on peut admettre l'arbitrage de l'Etat mais il faut dire pourquoi.

Monsieur LATSCHA : c'est la loi du 6 juillet 1989 qui a garanti le droit au logement.

Monsieur le Secrétaire général : le droit au logement est consacré législativement.

Monsieur MAYER : j'ai une remarque formelle à faire. Il semble que l'on ait oublié les guillemets à la fin du troisième considérant page 4.

Monsieur le Secrétaire général : la rectification a été faite .

Monsieur FABRE présente les moyens soulevés à propos de l'article 7.

Il pose des problèmes similaires au niveau des financements.

Il s'agit du financement du fonds de solidarité pour le logement social, complément indispensable du plan départemental.

Cet article précise que le financement de ce fonds est assuré par l'Etat et le département, la participation de ce dernier étant au moins égale à celle de l'Etat. Les autres partenaires peuvent participer volontairement au financement de ce fonds.

C'est un mécanisme conventionnel qui est prévu.

Les auteurs de la saisine expriment ainsi leurs craintes. L'Etat pourrait imposer au département une dépense obligatoire, sans affectation des ressources correspondantes et ce contrairement au principe des lois de décentralisation.

Ce qui pourrait contraindre le département à renoncer à ses propres priorités budgétaires. Ce serait une atteinte à son autonomie financière. On peut répondre à ces craintes en faisant les observations suivantes. D'abord il n'y a pas nécessité constitutionnelles d'une compensation. Le principe d'une compensation ne concerne que les transferts de compétence et nous ne sommes pas ici dans une situation de transfert de compétence.

Peut-on d'ailleurs imaginer que l'Etat impose au département des charges nouvelles, obligatoires, qui réduiraient de manière insupportable ses compétences et ses moyens financiers ?

Il existe une limitation objective du montant des dépenses obligatoires nouvelles qui résulte tout simplement de l'objet de la loi et des dispositions de son article 6.

Cet article précise, je cite : "le plan départemental institue un fonds de solidarité pour le logement destiné à accorder des aides financières telles que caution, prêts, garanties et subventions à des personnes remplissant les conditions de l'article premier qui entrent dans un logement locatif ou qui, étant locataires, se trouvent dans l'impossibilité d'assurer leurs obligations relatives au paiement du loyer et des charges".

Un tel objet et de tels moyens permettent d'en limiter les implications financières.

C'est ainsi que les dépenses envisagées pour l'Etat en 1990 étaient de l'ordre de 100 millions de F. Je vous indique en comparaison que les budgets départementaux s'élevaient à 120 milliard de F. en 1985.

Certes, il s'agit d'un financement de départ, mais la marge de progression est nécessairement limitée elle aussi. Par ailleurs, 72 départements exercent déjà dans différents domaines ce type de coopération. Il paraît difficile dans ces conditions de voir dans ces dépenses obligatoires des charges susceptibles de limiter l'autonomie financière des départements dans des conditions qui portent atteinte à leur libre administration.

Je vous propose donc d'écarter aussi cette contestation.

Monsieur JOZEAU-MARIGNE : les craintes qui sont formulées dans ce recours me paraissent vaines à partir du moment où l'Etat apporte le moitié du financement. Les discussions ont toujours porté justement sur le fait que l'Etat ne finançait pas la moitié du montant des opérations.

Monsieur FAURE : la remarque de Monsieur JOZEAU-MARIGNE est plus une remarque de fait que de droit. Il est évident que si l'on rapporte le crédit de 100 millions de chaque département, la somme sera en fin de compte peu élevée et le seuil des 50 % limitera la contribution de l'Etat et la nôtre. Dans ce conflit entre le fait et le droit, il convient de souligner que si nous acceptons l'arbitrage de l'Etat, c'est au nom de l'intérêt national.

.../...

Monsieur LATSCHA : c'est la théorie du verre à moitié vide et à moitié plein. Il faut reconnaître qu'il y a des zones où les transferts de compétences et de charges ne s'accompagnent pas de transferts de ressources et dans la plupart des cas nous sommes en présence de zones grises. J'estime qu'en demandant aux collectivités locales de participer à cet effort financier, le législateur favorise un glissement de charges contraire à nos principes de finances publiques. il conviendrait de mettre en évidence cette pratique dans notre décision.

Monsieur le Président : votre crainte, c'est que l'Etat dise pour tout : c'est moitié moitié.

Monsieur LATSCHA : il existe déjà une jurisprudence en la matière.

Monsieur le Président : pour ne pas lier le Conseil, il conviendrait d'insérer cette observation dans les considérants.

Monsieur FAURE : derrière se profile l'affaire des universités qui viendra ici mais sur le plan des principes, c'est la même chose. Tout le monde est d'accord pour estimer que les objectifs poursuivis pour le logement social, sont très louables mais les conseils généraux sont plus réticents pour les universités. il est un fait par exemple que l'université de Toulouse n'irradie en rien sur le département du Lot. J'imagine le tollé dans le département si celui-ci devait-être appelé au financement de l'université de Toulouse.

Monsieur le Président : c'est le type de texte que l'on aura, aussi devons nous être d'une prudence extrême dans la rédaction.

Monsieur FABRE lit la partie du projet de décision concernant l'article 7.

Monsieur le Président : je n'aime pas beaucoup l'expression "risque de vider" dans le deuxième considérant.

Messieurs ROBERT, CABANNES et Monsieur le Secrétaire général : c'est le moyen !

Monsieur le Président : je retire mon observation.

Monsieur MOLLET-VIEVILLE : on pourrait mettre ces mots entre guillemets.

Monsieur le Président : on n'en sort plus.

Monsieur FAURE : le premier considérant de la page 7 constitue le coeur de la décision.

Monsieur le Président : nous pourrions ajouter à l'objet, la portée. L'entrave est fonction des fonds engagés et s'agissant des universités, l'ampleur de ces obligations est prévisible.

Monsieur JOZEAU-MARIGNE : je regrette que l'on fasse figurer cette expression "ampleur prévisible". Elle me paraît inutile et contraignante. On peut ajouter quelque chose mais pas cette formule.

.../...

Monsieur le Président : on se lie les mains avec cette expression. En la supprimant, on a les mains libres.

Monsieur ROBERT : on pourrait dire "leur objet, leur portée et leurs implications financières".

Monsieur le Secrétaire général : il ne s'agit pas d'un texte ayant le caractère de loi de finances.

Monsieur LATSCHA : gardons la portée en supprimant l'incise.

Monsieur FAURE : la portée est plus équivoque que l'ampleur.

Monsieur le Président : il faut préserver l'avenir.

Monsieur FAURE : je n'ai rien contre l'ambiguïté.

Monsieur le Président : vous l'avez érigé au rang d'un principe constitutionnel !

Monsieur FAURE après un sourire : le problème est un problème de compétence. Le logement social n'est pas étranger à la compétence du département. En revanche, il n'en va pas de même pour les universités. Les régions ont accepté le cofinancement mais les départements ne sont jamais consultés.

Monsieur LATSCHA : restons-en à l'objet.

Monsieur MAYER : je suis d'avis de supprimer l'expression "ampleur prévisible".

Monsieur ROBERT : nous pourrions dire "la nature, l'objet et la portée".

Monsieur le Président : la distinction entre la nature et l'objet donnera lieu à une interprétation sémantique.

Monsieur FAURE : mettons "la nature et la portée".

Monsieur JOZEAU-MARIGNE : supprimons l'objet.

Monsieur le Président : la nature n'a pas besoin d'être précisée par la loi. Elle ressort de l'obligation elle-même mais c'est au législateur de déterminer l'objet de l'obligation.

Monsieur ROBERT : la nature recouvre la compétence de la collectivité.

Monsieur le Président : on ne peut définir la nature qui ressort de l'obligation. L'objet et la portée suffisent mais je serais partisan de supprimer "l'ampleur".

Monsieur LATSCHA : après les "collectivités concernées", nous pourrions ajouter "dans le cadre de ses compétences".

Monsieur FAURE : il n'y a plus de verrou, cela n'est pas très précis. On fait disparaître l'ampleur de la dépense et la nature de la compétence.

.../...



Monsieur le Secrétaire général : l'objectif d'intérêt national n'exclut pas la compétence locale.

Monsieur FAURE : il s'agit d'une compétence mixte.

Monsieur le Secrétaire général : il est vrai que comme l'a fait apparaître la jurisprudence administrative relative à l'expropriation, l'imbrication des intérêts est croissante. La construction d'un bureau de poste qui est un service d'Etat répond par exemple à un besoin local, selon la jurisprudence du Conseil d'Etat (1).

Monsieur le Président : je crains l'effet inverse de ce que vous souhaitez si l'on fait sauter "l'ampleur". Je me demande si nous ne passons pas ainsi de Charybde en Scylla. Si vous voulez être fidèles à votre jurisprudence, vous annulez.

Monsieur MOLLET-VIEVILLE : je propose d'intégrer la nature et la compétence dans une seule formulation.

Monsieur le Président : nous risquerions ainsi de passer de l'ambiguïté à la pénombre et la doctrine ne manquerait pas de s'interroger. Il faut de la souplesse.

Monsieur le Secrétaire général : s'il était souscrit à la proposition de Monsieur JOZEAU-MARIGNE, la phrase pourrait être rédigée ainsi "ou en raison notamment de leur ampleur".

Monsieur le Président : les cas ou en dehors d'une ampleur prévisible il y aura atteinte à la libre administration des collectivités locales peuvent être nombreux.

Monsieur FAURE : il faut éviter que le législateur ne se fourvoie dans deux directions ; d'une part, en donnant aux collectivités locales des compétences qui ne sont pas les leurs, je songe par exemple au transfert de la gestion des universités aux départements ; d'autre part, en leur demandant des contributions qui obèreraient leur budget et leur politique. Nous n'échapperons pas dans cette hypothèse à un jugement d'opportunité, aussi devons-nous nous préparer à la décision suivante.

Monsieur LATSCHA : il faudrait un mot plus fort que "l'entrave". On pourrait employer le mot "violation".

Monsieur ROBERT : ou remise en cause.

Monsieur FAURE : je suis d'accord avec la mise en cause.

Monsieur CABANNES : nous pourrions viser les obligations sous la réserve qu'elles ne constituent aucunement une violation. Cela permettrait d'être flou.

Monsieur FAURE : je souscris à la suggestion de Monsieur ROBERT qui proposait les mot "remise en cause".

Monsieur le Président : on pourrait rédiger ainsi cette phrase : "méconnaître la compétence des collectivité territoriales et le principe de leur libre administration".

(1) C.E. sect., 1er avril 1977, Dame Grignard, rec. p. 174.

Monsieur le Secrétaire général : le point de départ du raisonnement était l'imposition d'une dépense obligatoire. Au cours du délibéré il a été suggéré d'introduire la notion de compétence. Il semble admis par le Conseil que les dépenses obligatoires doivent être liées à un élément d'intérêt communal. Quelle que soit l'expression, l'idée reste toujours la même, à savoir qu'une dépense obligatoire considérable imposée à une commune peut constituer une atteinte au principe de libre administration des collectivités locales.

Monsieur le Président : vous préférez peut-être le terme générique de pouvoir. Il recouvre à la fois l'idée que les communes s'administrent librement et la notion de compétence.

Monsieur le Secrétaire général : la jurisprudence exige que les collectivités locales exercent un minimum de compétences effectives.

Monsieur le Président : nous pourrions rédiger ainsi cette fin de phrase : "susceptible d'entraver leur libre administration".

Monsieur le Secrétaire général : ou "ne saurait méconnaître la compétence propre des collectivités territoriales ni entraver leur libre administration".

Monsieur JOZEAU-MARIGNE : ou porter atteinte à la libre administration des collectivités territoriales.

Monsieur le Secrétaire général : il faut rapprocher la page 7 des pages 5 et 6.

Monsieur ROBERT : l'atteinte au principe de libre administration des collectivités territoriales est visée page 8.

Monsieur LATSCHA : il faut viser à la fin l'atteinte à la compétence et au principe.

Monsieur le Président : il ne s'agit pas de compétence page 8.

La fin de la version définitive du premier considérant de la page 7 est ainsi rédigée : "les obligations ainsi mises à la charge d'une collectivité territoriale doivent être définies avec précision quant à leur objet et à leur portée et ne sauraient méconnaître la compétence propre des collectivités territoriales ni entraver leur libre administration".

Monsieur FABRE présente les moyens soulevés à l'encontre de l'article 14 de la loi.

Cet article complète l'article L. 213-1 du code de l'urbanisme relatif au droit de préemption des communes.

L'article L. 213-1 actuel prévoit des exceptions à ce droit de préemption. L'article 14 de la loi complète la liste des exceptions en ajoutant un alinéa (f) qui vise : "Dans les communes où l'ensemble des logements locatifs sociaux au sens du 3° de l'article L. 234-10 du code des communes présente moins de 20 % des résidences principales, les immeubles dont l'aliénation est agréée par le représentant de l'Etat dans le département en vue d'accroître l'offre de logement sociaux".

.../...

Dans la décision du 20 janvier 1984, le Conseil constitutionnel a censuré pour incompétence négative des dispositions qui laissaient au pouvoir réglementaire le soin de déterminer les catégories de communes dont l'importance autorisait le maire à recruter directement ses collaborateurs directs, alors que la matière concerne les principes fondamentaux de la libre administration des collectivités locales.

Mais on ne peut dire ici que l'article 14 conduise à remettre la détermination du droit de préemption des communes au pouvoir réglementaire par le biais d'un changement de définition des logements sociaux.

Cette définition est suffisamment ancrée par des textes législatifs et réglementaires. Je pense en particulier à la loi du 5 janvier 1988 reprenant les termes de la loi du 22 juin 1982 et au décret du 30 avril 1987. La marge de modification est trop étroite pour qu'elle favorise indirectement une manoeuvre destinée à enlever à une commune la maîtrise -dans certains cas- du droit de préemption.

Les auteurs de la saisine soutiennent que le législateur n'est pas allé jusqu'au bout de la compétence que lui impartit l'article 34 de la Constitution pour fixer les principes fondamentaux de la libre administration des collectivités locales concernées dès lors qu'est en cause le droit de préemption de la commune. Ils considèrent que l'article 14 délègue en fait à l'autorité réglementaire le soin de déterminer les communes dans lesquelles les autorités locales sont dessaisies de leur droit de préemption. La cause du dessaisissement provient de ce que l'article 14 renvoie au règlement pour la définition des "logements locatifs sociaux".

Les auteurs de la saisine invoquent à l'appui de leur argumentation notre propre décision n° 83-168 DC du 20 janvier 1984.

Le juge serait d'ailleurs conduit à censurer une définition arbitraire.

Dans ces conditions je vous propose de rejeter aussi cette contestation.

C'est donc un projet de rejet que j'ai l'honneur de soumettre à votre approbation.

Monsieur le Président : cette querelle me paraît étrange.

Monsieur ROBERT : je suis réservé sur l'article 14. Il s'agit de limiter le droit de préemption dans les communes où les logements sociaux seront inférieurs à 20 % des résidences principales. Or la définition du logement social a beaucoup varié. Il en existe de nombreuses et le législateur a renvoyé au pouvoir réglementaire le soin de les établir. Un décret peut encore changer demain la qualification de ces logements sociaux. Par conséquent, je ne vois pas de grande différence entre ce cas de figure et celui relatif au recrutement des collaborateurs du maire qui donné lieu à la décision du 20 janvier 1984.

.../...

Monsieur le Secrétaire général : la loi qui a fait l'objet de la décision du 20 janvier 1984 prévoyait, d'une part, que le maire pouvait recruter librement ses collaborateurs et, d'autre part, qu'un décret en Conseil d'Etat déterminait notamment les catégories de communes dont l'importance justifiait le recrutement de ces collaborateurs, l'effectif maximal de ces cabinets ainsi que les modalités de rémunération de leurs membres étant fixés par décret.

Par conséquent l'idée du législateur était que l'effectif du cabinet ne devait pas être pléthorique mais fonction de la population. Le Conseil a alors estimé que le législateur devait être plus précis afin de garantir la libre administration. Au cas présent, il ne s'agit pas du choix de collaborateurs du maire mais de savoir, en cas d'aliénation d'immeuble, quels sont les biens qui seront soumis ou non au droit de préemption. L'exercice du droit de préemption ne touche pas d'aussi près la libre administration des communes que le choix par un maire de ses collaborateurs directs.

Monsieur ROBERT : à la lecture de l'article 34 de la Constitution, pouvez-vous dire que la définition du logement social correspond à la mise en oeuvre d'un principe fondamental ?

Monsieur LATSCHA : le logement social s'applique à tout le territoire.

Monsieur le Président : il n'y a pas là d'exigence constitutionnelle, il s'agit simplement de définir une assiette.

Monsieur ROBERT : vous pensez que l'assiette est une modalité de mise en oeuvre ? Ce n'est pas évident à mon sens.

Monsieur FABRE : il existe déjà cinq cas de figure où les communes ne disposent pas du droit de préemption.

Monsieur ROBERT : je ne suis pas d'accord avec la rédaction du dernier considérant, la libre administration des collectivités territoriales est aussi un problème de sanctions.

Monsieur le Président : il n'y a pas d'atteinte portée à la libre administration des collectivités territoriales. De même qu'il y a un renvoi au décret en matière de procédure civile, les modalités de mise en oeuvre relèvent en l'espèce du pouvoir réglementaire.

Monsieur ROBERT : dans le cas précis, il appartient au législateur de déterminer les cas dans lesquels le droit de préemption est susceptible ou non d'être exercé. Mais on peut faire un rapprochement entre les catégories de communes qui étaient en cause dans la décision du 20 janvier 1984 et la définition du logement social et ne pas admettre qu'il s'agisse de modalités de mise en oeuvre de principes relevant de la compétence du pouvoir réglementaire.

Monsieur le Président : autrement vous écrasez le législateur. Seules les modalités de mise en oeuvre sont en cause, sinon nous allons au-delà de la distinction prévue aux articles 34 et 37.

.../...

Monsieur FABRE donne lecture de la liste des immeubles échappant au droit de préemption urbain et au droit de préemption à l'intérieur des zones d'aménagement différé.

Le projet de décision est adopté par 8 voix, Monsieur Maurice FAURE s'abstenant en sa qualité de président du conseil général du Lot.

Monsieur MAYER : a propos du dispositif, pourquoi-y-a-t-il une variante ? (1).

Monsieur le Président : ne faisons rien. Le Sénat va bientôt débattre de la révision constitutionnelle. Nous modifierons ultérieurement la rédaction de nos dispositifs s'il y a lieu.

Notre prochaine séance est fixée au 6 juin à 11 heures. Nous procéderons à la nomination de deux rapporteurs adjoints et nous entendrons Monsieur le Secrétaire général nous faire une communication sur le régime de retraites complémentaires.

La séance est levée à 12 h 15.

(1) Cf. le dossier de séance

Décision n° 90-274 DC  
du mai 1990

Loi visant à la mise en  
oeuvre du droit au logement

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 4 mai 1990 par MM. Michel ALLONCLE, Jean AMELIN, Hubert d'ANDIGNE, Honoré BAILET, Jacques BERARD, Roger BESSE, Amédée BOUQUEREL, Yvon BOURGES, Jacques BRACONNIER, Mme Paulette BRISEPIERRE, MM. Michel CALDAGUES, Robert CALMEJANE, Jean-Pierre CAMOIN, Auguste CAZALET, Jean CHAMANT, Michel CHAUTY, Jean CHERIOUX, Henri COLLETTE, Maurice COUVE de MURVILLE, Charles de CUTTOLI, Jacques DELONG, Charles DESCOURS, Michel DOUBLET, Franz DUBOSCQ, Alain DUFAUT, Marcel FORTIER, Philippe FRANCOIS, Philippe de GAULLE, Alain GERARD, François GERBAUD, Charles GINESY, Georges GRUILLOT, Yves GUENA, Hubert HAENEL, Emmanuel HAMEL, Bernard HUGO, Roger HUSSON, André JARROT, André JOURDAIN, Gérard LARCHER, René-Georges LAURIN, Marc LAURIOL, Jean-François LE GRAND, Maurice LOMBARD, Paul MASSON, Michel MAURICE-BOKANOWSKI, Jacques de MENUU, Geoffroy de MONTALEMBERT, Jean NATALI, Lucien NEUWIRTH, Paul d'ORNANO, Jacques OUDIN, Charles PASQUA, Alain PLUCHET, Christian PONCELET, Roger RIGAUDIERE, Jean-Jacques ROBERT, Mme Nelly RODI, MM. Josselin de ROHAN, Roger ROMANI, Jean SIMONIN, Jacques SOURDILLE, Louis SOUVET, Martial TAUGOURDEAU, Dick UKEIWE, Jacques VALADE, Serge VINCON, Raymond BOURGINE, Désiré DEBAVELAERE, Lucien LANIER, Michel RUFIN, Claude PROUVOYEUR, André-Georges VOISIN, sénateurs, dans les conditions prévues à l'article 61, alinéa 2, de la Constitution, de la conformité à celle-ci de la loi visant à la mise en oeuvre du droit au logement ;

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL ;

Vu la Constitution ;

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

Le rapporteur ayant été entendu ;

Considérant que les auteurs de la saisine défèrent au Conseil constitutionnel la loi visant à la mise en oeuvre du droit au logement en raison de la procédure suivie pour l'adoption de ses articles 14 et 15 ; qu'ils critiquent en outre le contenu des articles 3, 7 et 14 au regard du principe de libre administration des collectivités territoriales ;

- SUR LA PROCEDURE D'ADOPTION DES ARTICLES 14 ET 15 :

Considérant que les auteurs de la saisine font observer que les articles 14 et 15 de la loi sont issus d'amendements déposés par le Gouvernement en nouvelle lecture ; que ces articles réintroduisent des dispositions qui figuraient respectivement aux articles 14 et 11 du projet de loi initial alors que ces derniers ont été, en première lecture, supprimés par l'Assemblée nationale et ont fait l'objet d'une suppression conforme au Sénat ; qu'il est soutenu que le rétablissement par voie d'amendement de dispositions qui avaient été supprimées par les deux assemblées est contraire aux prescriptions tant du règlement de chaque assemblée que de l'article 45 de la Constitution ;

. En ce qui concerne le moyen tiré de la méconnaissance du règlement des assemblées :

Considérant que les auteurs de la saisine font valoir qu'en vertu de l'article 108, paragraphe 2, du règlement de l'Assemblée nationale et de l'article 42, paragraphe 10, du règlement du Sénat, la discussion des articles est limitée à partir de la deuxième lecture à ceux pour lesquels les deux assemblées n'ont pas adopté un texte identique ;

Considérant que les règlements des assemblées parlementaires n'ayant pas en eux-mêmes valeur constitutionnelle, la seule méconnaissance des dispositions réglementaires invoquées ne saurait avoir pour effet de rendre la procédure législative contraire à la Constitution ;

.../...

. En ce qui concerne le moyen tiré de la violation de l'article 45 de la Constitution :

Considérant qu'il résulte des dispositions combinées des articles 39, 44 et 45 de la Constitution que le droit d'amendement, qui est le corollaire de l'initiative législative, peut, sous réserve des limitations posées aux troisième et quatrième alinéas de l'article 45, s'exercer à chaque stade de la procédure législative ; que, par suite, des amendements peuvent tendre au rétablissement de dispositions qui avaient été écartées en première lecture par les deux assemblées ; que, toutefois, les adjonctions ou modifications apportées au texte en cours de discussion ne sauraient, sans méconnaître les articles 39, alinéa 1, et 44, alinéa 1, de la Constitution ni être sans lien avec ce dernier ni dépasser par leur objet et leur portée les limites inhérentes à l'exercice du droit d'amendement qui relève d'une procédure spécifique ;

Considérant que l'amendement qui est à l'origine de l'article 14 a pour objet de faire échapper au droit de préemption urbain ainsi qu'au droit de préemption à l'intérieur des zones d'aménagement différé certains immeubles dans les communes où l'ensemble des logements locatifs sociaux représente moins de 20 p. 100 des résidences principales ; que l'amendement dont est issu l'article 15 modifie l'article L. 441-2 du code de la construction et de l'habitation relatif à l'attribution des logements réalisés par les organismes d'habitations à loyer modéré ;

Considérant que ces diverses dispositions ne sont pas sans lien avec le texte en discussion ; que, tant par leur objet, qui est étroitement spécifié, que par leur portée, elles n'ont pas dépassé les limites de valeur constitutionnelle relatives à l'exercice du droit d'amendement ;



Considérant qu'il résulte de ce qui précède que les conditions d'adoption des articles 14 et 15 ne sont pas contraires à la Constitution ;

- SUR LE FOND :

Considérant que les auteurs de la saisine font grief aux articles 3, 7 et 14 de la loi de mettre en cause le principe constitutionnel de libre administration des collectivités locales ;

. En ce qui concerne l'article 3 :

Considérant que l'article 3 de la loi énonce, dans son premier alinéa, que le plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées "est élaboré et mis en oeuvre par l'Etat et le département" et que sont associés tant à l'élaboration qu'à la mise en oeuvre de ce plan, les autres collectivités territoriales et leurs groupements ainsi que les autres personnes morales concernées ; que, selon le deuxième alinéa de l'article 3, lorsque le représentant de l'Etat et le président du conseil général ne sont pas parvenus à un accord dans un délai de douze mois à compter de la promulgation de la loi, "le plan départemental est arrêté par décision conjointe des ministres chargés des collectivités territoriales, du logement et des affaires sociales" ; qu'il est précisé au troisième alinéa de l'article 3 que, dans la région Ile-de-France, les plans départementaux "sont coordonnés par un plan régional établi dans les mêmes conditions par le représentant de l'Etat dans la région, le président du Conseil régional et les présidents des conseils généraux ;

.../...

Considérant que ces dispositions font l'objet d'une triple critique au regard du principe de libre administration des collectivités locales ; que l'Etat et le département pourront imposer aux communes des priorités différentes des leurs en matière de logement social ; que le Gouvernement pourra dans l'hypothèse visée au deuxième alinéa imposer aux collectivités locales des choix contraires aux objectifs qu'elles se sont fixés ; qu'en cas de désaccord entre le préfet et le président du conseil général, le texte n'exige pas l'intervention d'un décret en Conseil d'Etat, ce qui prive les collectivités locales d'une garantie ;

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" ; qu'aux termes de l'article 34 de la Constitution "la loi détermine les principes fondamentaux de la libre administration des collectivités locales, de leurs compétences et de leurs ressources" ;

Considérant que sur le fondement de ces dispositions il revient au législateur de définir les compétences respectives de l'Etat et des collectivités territoriales en ce qui concerne les actions à mener pour promouvoir le logement des personnes défavorisées ; qu'à cet effet, il lui est loisible de prévoir l'établissement, pour chaque département, d'un plan départemental et, en outre, pour la région Ile-de-France, d'un plan régional, dont l'élaboration et la mise en oeuvre incombent, dans le premier cas, à l'Etat et au département, et, dans le second cas, au représentant de l'Etat dans la région, au président du Conseil régional et aux présidents des conseils généraux ;

.../...

qu'aucun principe non plus qu'aucune règle de valeur constitutionnelle ne fait obstacle, ni à ce que les communes soient simplement associées à l'élaboration et à la mise en oeuvre du plan ni à ce que la loi donne compétence aux ministres intéressés pour arrêter le plan départemental ou régional à défaut d'accord entre le représentant de l'Etat dans le département ou la région et les collectivités territoriales concernées ; qu'eu égard tant à l'objet qu'aux effets d'un plan d'action pour le logement des personnes défavorisées, le législateur, en n'exigeant pas qu'en cas de désaccord à l'échelon local le plan soit arrêté à l'échelon central par décret en Conseil d'Etat, n'a pas méconnu l'étendue de la compétence qu'il tient de l'article 34 de la Constitution ;

. En ce qui concerne l'article 7 :

Considérant que l'article 7 de la loi définit les modalités de financement du fonds de solidarité pour le logement dont l'institution, les missions et les modes d'intervention font l'objet de l'article 6 ; qu'il ressort du premier alinéa de l'article 7 que le financement de ce fonds "est assuré par l'Etat et le département" ; qu'aux termes du deuxième alinéa du même article "la participation du département est au moins égale à celle de l'Etat" ; que le troisième alinéa prévoit que "la région, les communes et les caisses d'allocations familiales ainsi que les autres partenaires visés à l'article 3 peuvent également participer volontairement au financement de ce fonds" ;

Considérant que ces dispositions sont critiquées en ce que le département va devoir inscrire à son budget une dépense nouvelle sans pouvoir en maîtriser le montant, ce qui peut le contraindre à renoncer à ses propres priorités budgétaires ; qu'ainsi, le mode de financement du fonds risque de vider de toute substance l'autonomie financière du département et par là même son autonomie de décision ;

Considérant que sur le fondement des dispositions précitées des articles 34 et 72 de la Constitution, le législateur peut définir des catégories de dépenses qui revêtent pour une collectivité territoriale un caractère obligatoire ; que toutefois, les obligations ainsi mises à la charge d'une collectivité territoriale doivent être définies avec précision quant à leur objet et ne sauraient avoir pour effet, en raison de leur ampleur prévisible, de constituer une entrave à la libre administration de la ou des collectivités concernées ;

Considérant que la portée des obligations financières incombant au département en vertu du deuxième alinéa de l'article 7 de la loi doit être appréciée en fonction tant du contenu propre de cet article que des autres dispositions de la loi ;

Considérant qu'aux termes de l'article 5 de la loi "des conventions passées entre les partenaires mentionnés à l'article 3 précisent les modalités de mise en oeuvre du plan départemental et définissent annuellement les conditions de financement des dispositifs qu'il prévoit" ;

Considérant qu'en vertu du premier alinéa de l'article 6, le fonds de solidarité pour le logement a pour mission d'accorder des aides financières telles que cautions, prêts, garanties et subventions à des personnes ou familles défavorisées qui entrent dans un logement locatif ou qui, étant locataires, se trouvent dans l'impossibilité d'assumer leurs obligations relatives au paiement du loyer et des charges ; que selon le deuxième alinéa de l'article 6, le fonds de solidarité prend en charge les mesures

.../...

d'accompagnement social nécessaires à l'installation ou au maintien dans un logement des personnes bénéficiant du plan départemental ; qu'il peut, suivant le même alinéa, accorder une garantie financière aux associations qui mettent un logement à la disposition des personnes ou familles défavorisées ou qui leur accordent une garantie ; qu'il est spécifié au quatrième et dernier alinéa de l'article 6 que le plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées définit les modalités de gestion ainsi que les conditions d'intervention du fonds de solidarité pour le logement "dont le fonctionnement et le financement font l'objet de conventions telles qu'elles sont prévues à l'article 5." ;

Considérant qu'il résulte de l'ensemble de ces dispositions et notamment du rôle qui incombe dans la mise en oeuvre du plan départemental à des conventions auxquelles le département sera partie, qu'en prévoyant que la contribution du département au financement du fonds de solidarité pour le logement sera au moins égale à celle de l'Etat, le législateur n'a pas mis à la charge de cette collectivité une obligation dans des conditions telles qu'il serait porté atteinte au principe de libre administration des collectivités territoriales ;

. En ce qui concerne l'article 14 :

Considérant que l'article 14 de la loi a pour objet de compléter l'énumération, donnée par le cinquième alinéa de l'article L. 213-1 du code de l'urbanisme, des immeubles qui échappent aussi bien au droit de préemption urbain qu'au droit de préemption à l'intérieur des zones

.../...

d'aménagement différé ; que le cas nouveau d'exclusion du champ d'application du droit de préemption concerne : "Dans les communes où l'ensemble des logements locatifs sociaux au sens du 3° de l'article L. 234-10 du code des communes représente moins de 20 p. 100 des résidences principales, les immeubles dont l'aliénation est agréée par le représentant de l'Etat dans le département en vue d'accroître l'offre de logements sociaux." ;

Considérant que les auteurs de la saisine soutiennent qu'en édictant ces dispositions le législateur a en fait délégué à un règlement le pouvoir de désigner indirectement les communes dans lesquelles les autorités locales seront dessaisies de leur droit de préemption ; qu'en effet, l'article L. 234-10 du code des communes auquel se réfère l'article 14 de la loi renvoie lui-même à un décret en Conseil d'Etat le soin de définir les logements locatifs sociaux et leurs modalités de prise en compte pour le calcul de la dotation de compensation de la dotation globale de fonctionnement des communes ;

Considérant que l'article 34 de la Constitution réserve à la loi la détermination des principes fondamentaux de la libre administration des collectivités locales, de leurs compétences et de leurs ressources ainsi que la détermination des principes fondamentaux du régime de la propriété ;

.../...

Considérant que sur le fondement de ces dispositions il appartient au législateur de déterminer les cas dans lesquels le droit de préemption est susceptible ou non d'être exercé ainsi que les catégories de personnes et notamment les collectivités territoriales qui peuvent être titulaires de l'exercice de ce droit ; qu'en revanche, la fixation des modalités de mise en oeuvre des principes posés par la loi relève de la compétence du pouvoir réglementaire ; qu'il suit de là que l'article 14 de la loi déferée ne méconnaît pas les dispositions de l'article 34 de la Constitution ;

Considérant qu'en l'espèce il n'y a lieu pour le Conseil constitutionnel de soulever d'office aucune question de conformité à la Constitution en ce qui concerne les autres dispositions de la loi soumise à son examen ;

D E C I D E :

Article premier.- La loi visant à la mise en oeuvre du droit au logement n'est pas contraire à la Constitution.

Article 2.- La présente décision sera publiée au Journal officiel de la République française.

Délibéré par le Conseil constitutionnel dans sa  
séance du            mai 1990.

Variante pour le dispositif

Article premier.- Les articles 3, 7, 14 et 15 de la loi visant à la mise en oeuvre du droit au logement ne sont pas contraires à la Constitution.

Article 2.- La présente décision sera publiée au Journal officiel de la République française.

Délibéré par le Conseil constitutionnel dans sa séance du        mai 1990.