

Commentaire de la décision n° 98-403 DC du 29 juillet 1998

Loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions

Le Conseil constitutionnel a été saisi de la loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions par quatre vingt dix huit députés qui mettaient en cause la constitutionnalité des articles 51, instituant une taxe sur les locaux vacants, 52, relatif aux réquisitions de locaux vacants, 107, concernant la saisie immobilière, 119, sur le concours de la force publique en matière d'expulsions, et 152, restaurant un Conseil de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale (C.E.R.C.).

Avant de répondre à la saisine, le Conseil a tenu à rappeler les normes de constitutionnalité applicables aux articles 51, 52 et 107. Il convenait en effet de concilier deux ordres d'exigences constitutionnelles :

- d'une part, celles découlant du Préambule de la Constitution de 1946 et notamment de ses dixième et onzième alinéas, telles qu'elles ont été notamment explicitées par la décision 94-359 DC du 19 janvier 1995 (loi relative à la diversité de l'habitat) : la sauvegarde de la dignité de la personne humaine contre toute forme de dégradation est un principe de valeur constitutionnelle et la possibilité pour toute personne de disposer d'un logement décent est un objectif de valeur constitutionnelle ;
- d'autre part le droit de propriété, proclamé par les articles 2 et 17 de la Déclaration de 1789 et ses attributs essentiels, tel le droit de disposer (96-373 DC du 9 avril 1996, rec. p. 47, cons. 22), ainsi que le principe d'égalité devant les charges publiques découlant de l'article 13 de la Déclaration.

S'il appartient au législateur de mettre en oeuvre l'objectif de valeur constitutionnelle que constitue la possibilité pour toute personne de disposer d'un logement décent et s'il lui est loisible, à cette fin, d'apporter au droit de propriété les limitations qu'il estime nécessaires, c'est à la condition que celles-ci « n'aient pas un caractère de gravité tel que le sens et la portée de ce droit en soient dénaturés ».

Quant au principe d'égalité, il ne s'oppose, dans sa généralité, ni à ce que le législateur règle de façon différente des situations différentes ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général pourvu que, dans l'un et l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la loi qui l'établit.

Et si l'article 13 de la Déclaration n'interdit pas au législateur de faire supporter à certaines catégories de personnes des charges particulières, en vue notamment d'améliorer les conditions de vie de certaines autres, il s'oppose à une rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques entre tous les citoyens (cf. 85-200 DC du 16 janvier 1986). Dès lors, quand il détermine l'assiette d'une imposition, le législateur, pour assurer le respect du principe d'égalité, doit fonder son application sur des critères objectifs et rationnels.

L'article 51 institue à compter du 1^{er} janvier 1999 une taxe annuelle sur les logements vacants depuis au moins deux ans dans les communes dont la liste est fixée par décret et qui appartiennent à des zones d'habitations continue de plus de deux-cent mille habitants où existe un déséquilibre marqué entre l'offre et la demande de logements. Sont exclus du champ d'application de la taxe, dont le produit net vient abonder les ressources de l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat, les logements détenus par les organismes d'H.L.M. et les sociétés d'économie mixte de logement social, ainsi que les logements dont la vacance est indépendante de la volonté du contribuable.

Les requérants avançaient trois séries de griefs.

Ils soutenaient tout d'abord qu'en instituant ladite taxe, le législateur n'avait pas épuisé l'intégralité de la compétence qu'il tient de l'article 34 de la Constitution. Ils dénonçaient à ce titre le caractère trop vague de la définition du champ d'application géographique de la nouvelle taxe, le silence de la loi quant à ce qu'il convient d'entendre par "vacance" et "vacance indépendante de la volonté du contribuable", enfin l'absence de règles de recouvrement.

Ils allégaient ensuite une méconnaissance du principe d'égalité devant les charges publiques entre les bailleurs privés et publics et, parmi les bailleurs privés, entre les sociétés d'économie mixte de logement social et les autres propriétaires.

Ils faisaient enfin grief à la taxe de contrevenir au principe d'universalité budgétaire énoncé à l'article 18 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances.

Aucun de ces griefs n'a été accueilli mais le Conseil a subordonné sa déclaration de conformité à la Constitution à des réserves d'interprétation.

* le moyen tiré d'une méconnaissance du principe d'universalité budgétaire se heurtait à une jurisprudence bien établie. L'Agence nationale d'amélioration de l'habitat constitue un établissement public. Or, aucune règle ni aucun principe de valeur constitutionnelle n'interdit d'affecter le produit d'une imposition à un établissement public (cf. décision 82-140 DC du 28 juin 1982). Par suite, la taxe a le caractère de ressource d'un établissement public et, comme telle, n'est pas soumise aux prescriptions de l'article 18 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 qui s'appliquent aux seules recettes de l'Etat (cf. décision 82-152 DC du 14 janvier 1983).

* les griefs relatifs à l'incompétence négative retenaient davantage l'attention. Certes, celui concernant les règles de recouvrement de la taxe manquait tout simplement en fait, la loi renvoyant expressément à celles applicables en matière de taxe foncière sur les propriétés bâties. S'agissant du champ d'application de la taxe, le Conseil a jugé qu'en prévoyant qu'un décret fixera la liste des communes où la taxe sera instituée, le législateur avait pris soin de préciser, en définissant les zones concernées, les critères qui s'imposeront au pouvoir réglementaire.

On peut rapprocher ce raisonnement de celui suivi dans la décision 94-358 DC du 26 janvier 1995 dans laquelle le Conseil constitutionnel a jugé que le législateur peut, sans méconnaître sa compétence, renvoyer au pouvoir réglementaire la délimitation du périmètre des "zones de redynamisation urbaine", dès lors qu'il précise que ces zones sont "caractérisées par la

présence de grands ensembles ou de quartiers d'habitat dégradé et par un déséquilibre accentué entre l'habitat et l'emploi".

Quant aux notions de "vacance" et de "vacance indépendante de la volonté du contribuable", retenues pour définir l'assujettissement à la taxe, elles sont suffisamment précises par elles-mêmes pour respecter les exigences du 6^{ème} alinéa de l'article 34 de la Constitution, aux termes desquelles la loi fixe les règles concernant l'assiette des impositions.

* La méconnaissance du principe d'égalité devant les charges publiques suscitait également la réflexion. Certes, là encore, le moyen manquait en fait s'agissant de la distinction entre bailleurs publics et bailleurs privés, aucune disposition de la loi n'en établissant entre eux en ce qui concerne l'assujettissement à la taxe.

Mais l'exclusion des logements détenus par les organismes d'H.L.M. ou les sociétés d'économie mixte et destinés à être attribués sous conditions de ressources du champ d'application de la taxe reposait-elle sur des critères objectifs et rationnels ? Le Conseil constitutionnel a considéré que les logements en cause avaient des caractéristiques très particulières, rendant leur exclusion rationnelle au regard de l'objet poursuivi. D'une part, en effet, les organismes concernés peuvent avoir des motifs légitimes d'inoccupation temporaire, liés notamment à des opérations de réaménagement et de rénovation ou à la recherche d'une certaine mixité de population ; d'autre part, la politique d'affectation des logements en cause fait l'objet d'une surveillance spéciale de la part de la collectivité, renforcée au demeurant par la section 3 du chapitre II du titre I^{er} de la loi, consacrée au régime des attributions des logements locatifs sociaux.

Ayant rejeté les griefs invoqués, le Conseil a jugé utile d'émettre d'office des réserves d'interprétation pour assurer la conformité de l'article 51 à la Constitution. En effet, la taxe incriminée ayant pour objet d'inciter les personnes disposant de logements susceptibles d'être loués à les mettre en location, elle n'est conforme au principe d'égalité devant les charges publiques que si les critères d'assujettissement sont en rapport direct avec cet objet.

Elle ne peut donc, comme l'a souligné le Conseil, frapper que des logements habitables, vacants et dont la vacance tient à la seule volonté du contribuable.

C'est ainsi que ne sauraient y être assujettis :

- des logements qui ne pourraient être rendus habitables qu'au prix de travaux importants et dont la charge incomberait nécessairement au contribuable ;

- des logements meublés affectés à l'habitation et, comme tels, déjà assujettis à la taxe d'habitation, quelle que soit la durée de leur occupation effective en cours d'année.

- des logements dont la vacance est imputable à une raison, étrangère à la volonté du bailleur, faisant obstacle à leur occupation durable, à titre onéreux ou gratuit, dans des conditions normales d'habitation ou à leur occupation durable, à titre onéreux, dans des conditions normales de rémunération du bailleur. Ainsi, doivent être notamment exonérés les logements ayant vocation, dans un délai proche, à disparaître ou à faire l'objet de travaux dans le cadre d'opérations d'urbanisme, de réhabilitation ou de démolition, ou les logements mis en location ou en vente au prix du marché et ne trouvant pas preneur.

L'article 52 institue une nouvelle procédure de réquisition de logements vacants dont l'originalité est d'interposer un tiers, l'attributaire, entre le titulaire du droit d'usage des locaux -qui ne peut qu'être qu'une personne morale- et le bénéficiaire de la réquisition.

A cet attributaire, qui peut être une collectivité publique, un organisme d'H.L.M. ou une S.E.M., incombent les travaux nécessaires à la mise aux normes d'habitabilité de l'immeuble. Il perçoit un loyer auprès du bénéficiaire et verse au titulaire du droit d'usage une indemnité égale au montant de ce loyer déduction faite de l'amortissement des travaux réalisés et des frais de gestion.

Les requérants faisaient grief à ces dispositions d'être entachées d'incompétence négative, de violer le droit de propriété, le principe d'égalité ainsi que le droit à la vie privée et l'inviolabilité du domicile. Le Conseil constitutionnel a rejeté l'ensemble de ces griefs moyennant deux réserves d'interprétation.

Il a, en premier lieu, estimé que, contrairement à ce qu'affirmaient les requérants, tant le champ d'application de la nouvelle procédure que les voies de recours juridictionnelles ouvertes au titulaire du droit d'usage pour la contester étaient suffisamment précisés. En particulier, l'arrêté préfectoral de réquisition pourra être déféré au juge administratif en vertu du principe fondamental reconnu par les lois de la République attribuant une compétence propre à la juridiction administrative en matière de contentieux de l'excès de pouvoir. Il n'était pas nécessaire que le législateur le rappelle.

En ce qui concerne le droit de propriété, le Conseil a constaté que le nouveau dispositif n'emportait pas, par lui-même, privation du droit de propriété. Il échappait ainsi au champ d'application de l'article 17 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen. L'article 17 limite, pour une durée déterminée, le droit d'usage des biens réquisitionnés. Une telle limitation répond à un objectif de valeur constitutionnelle -la possibilité pour toute personne de disposer d'un logement décent- et ne revêt pas un caractère de gravité tel qu'elle dénature le sens et la portée de ce droit.

En l'espèce, le législateur a pris soin d'entourer la nouvelle procédure de garanties -procédurales et de fond- suffisantes (cf. 84-172 DC du 26 juillet 1984, Rec. p. 58). Le Conseil a néanmoins assorti cette appréciation d'une réserve relative à ce que l'on pourrait appeler "la sortie de réquisition" : l'article L. 642-17 du code de la construction et de l'habitation ne saurait être interprété comme conférant au bénéficiaire un titre d'occupation des lieux, à l'expiration de la durée de réquisition, au cas où le préfet ne lui aurait pas proposé un logement correspondant à ses besoins et à ses possibilités.

Les requérants critiquaient, en troisième lieu, les conditions d'indemnisation du préjudice subi par le titulaire du droit d'usage. L'indemnisation préalable de simples atteintes au droit de propriété n'est nullement imposée par la Constitution (cf. n° 83-162 DC des 19 et 20 juillet 1983, Rec., p. 49 et n° 89-133 DC du 30 décembre 1981, Rec., p. 41). Mais dans une décision n° 85-198 DC du 13 décembre 1985 (amendement dit "Tour Eiffel"), le Conseil a estimé, s'agissant d'une servitude d'intérêt public grevant l'immeuble, non assimilable à une "privation du droit de propriété", que le principe d'égalité devant les charges publiques "ne saurait permettre d'exclure du droit à réparation un élément quelconque du préjudice indemnisable".

Faisant application de cette jurisprudence, le Conseil a estimé que le dispositif d'indemnisation prévu par le texte respectait le principe d'égalité, mais sous une réserve

expresse : que le juge judiciaire puisse allouer au titulaire du droit d'usage une indemnité complémentaire, sur le fondement de l'article L. 642-16 du code de la construction et de l'habitation, au cas où l'indemnité prévue à l'article précédent ne suffirait pas à couvrir l'intégralité du préjudice subi. Tel pourra être le cas du coût des travaux qui n'auront pas servi à la valorisation de l'immeuble ou encore des frais exposés pour restituer aux locaux leur affectation première.

Les requérants contestaient, en dernier lieu, la consultation des fichiers d'organismes chargés de la distribution de l'eau, du gaz, de l'électricité et du téléphone, ainsi que la visite des locaux susceptibles d'être réquisitionnés, autorisées par la loi afin de permettre au préfet de rechercher les locaux vacants et d'identifier le titulaire de droit d'usage. Le Conseil a rappelé que les "requis" étaient toujours des personnes morales, que les locaux concernés étaient, par hypothèse, vacants et qu'ont été expressément exclues du champ d'application du texte les sociétés civiles à caractère familial. Dans ces conditions, et dès lors que les agents chargés de ces consultations et de ces visites sont astreints au secret, ces dispositions ne portent atteinte ni à l'inviolabilité du domicile ni à aucun autre principe ou règle de valeur constitutionnelle.

L'article 107 avait pour objet de modifier la procédure de saisie immobilière du logement principal, s'agissant plus précisément de l'hypothèse dans laquelle il n'y a pas d'enchérisseurs lors de la vente aux enchères publiques. Il résultait de la nouvelle procédure qu'en l'absence d'enchère sur la mise à prix réévaluée par le juge, ce dans l'hypothèse où le débiteur a contesté le montant de la mise à prix pour cause d'insuffisance manifeste, le créancier poursuivant était déclaré adjudicataire au montant ainsi fixé.

A sa demande, le bien pouvait toutefois être remis en vente au prix judiciairement fixé. Dans cette hypothèse, à l'audience de renvoi, il était procédé à la remise en vente, sauf déclaration expresse d'abandon des poursuites par le créancier poursuivant. Par ailleurs, ce dernier pouvait se faire substituer, dans un délai de deux mois, toute personne remplissant les conditions pour enchérir. Les auteurs de la saisine estimaient que la contrainte que la nouvelle procédure faisait peser sur le créancier était attentatoire au droit de propriété ainsi qu'au principe d'égalité devant les charges publiques.

Le Conseil constitutionnel a considéré que le mécanisme institué pouvait avoir pour effet de contraindre le créancier poursuivant à devenir propriétaire du bien immobilier sans qu'il ait entendu acquérir celui-ci au prix fixé par le juge, sauf pour lui à abandonner expressément les poursuites et à renoncer ainsi temporairement au droit de recouvrer sa créance. Il a relevé qu'un transfert de propriété réalisé dans de telles conditions heurtait le principe du libre consentement qui se rattache à l'exercice du droit de disposer librement de son patrimoine, attribut essentiel du droit de propriété. Selon le Conseil, les limitations ainsi apportées à l'exercice du droit de propriété ont revêtu un caractère de gravité tel que l'atteinte qui en résultait dénaturait le sens et la portée du droit de propriété.

Le Conseil a relevé à titre surabondant un autre motif d'inconstitutionnalité : dans le cas où le créancier serait conduit à revendre le bien à la suite de l'acquisition à laquelle il avait été contraint et où, en raison de la situation du marché immobilier, la valeur de revente serait inférieure à la valeur fixée par le juge, il subirait une diminution de son patrimoine assimilable à une privation de propriété, sans qu'aucune nécessité publique ne l'exige et sans possibilité d'indemnisation, situation contraire à l'article 17 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen.

Le Conseil constitutionnel a donc déclaré contraires à la Constitution l'article 107 et les articles 109 et 110, indissociables du précédent.

L'article 119 de la loi modifiait le code de la construction et de l'habitation en ce qui concerne la matière de l'expulsion. L'article L. 613-6, inséré dans le code précité, portait, selon les requérants, atteinte au principe de la séparation des pouvoirs, dans la mesure où, en soumettant le concours de la force publique à la réalisation d'une démarche administrative préalable tendant à l'hébergement de la personne expulsée, le législateur ne respecterait pas la force exécutoire des décisions de justice.

Il résultait en effet de l'article L. 613-6 que lorsque le représentant de l'Etat dans le département accordait le concours de la force publique, il s'assurait qu'une offre d'hébergement était proposée aux personnes expulsées, le refus de concours de la force publique pour ce motif ne faisant pas obstacle au droit pour le bailleur d'obtenir une indemnisation du préjudice subi.

En premier lieu, le Conseil constitutionnel a estimé que le fait, pour le représentant de l'Etat dans le département, de ne pas s'être assuré qu'une offre d'hébergement avait été proposée aux personnes expulsées pouvait, en application de l'article critiqué, être un motif particulier de refus de concours de la force publique à l'exécution d'une décision juridictionnelle ; en second lieu, il a considéré qu'il était ainsi porté atteinte au principe de la séparation des pouvoirs, dès lors que ledit motif ne justifiait pas par lui-même un refus de concours trouvant sa cause dans la nécessité de sauvegarder l'ordre public. L'article 119 a donc été déclaré contraire à la Constitution.

Enfin, en application de sa jurisprudence récente sur le droit d'amendement (cf. décision n° 98-402 DC du 25 juin 1998 sur la loi D.D.O.E.F.), le Conseil a déclaré non conformes à la Constitution, comme issus d'amendements adoptés après la réunion de la commission mixte paritaire et ne présentant de relation directe avec aucune des dispositions du texte en discussion, l'article 152, dont l'inconstitutionnalité était soulevée par les requérants pour ce motif. Pour le même motif, il a déclaré non conformes les articles 17 (introduction d'un objectif d'insertion professionnelle dans les marchés publics de travaux) et 29 (repos compensateurs pour les salariés agricoles), l'irrégularité de la procédure d'adoption de ces deux articles ayant été soulevée d'office.