

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

La loi relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production du logement social, dite « loi logement », a fait l'objet d'une première adoption par le Parlement à l'automne 2012. Par sa décision n° 2012-655 DC du 24 octobre 2012, le Conseil constitutionnel a, sans examiner tous les griefs soulevés par les requérants, constaté que cette loi avait été adoptée selon une procédure contraire à la Constitution. Elle n'avait, en effet, pas été discutée conformément au premier alinéa de l'article 42 de la Constitution : l'examen en séance publique avait porté sur le texte du projet de loi dont le Sénat avait été saisi et non sur le texte adopté en commission. Le Conseil constitutionnel avait donc déclaré dans son ensemble la loi contraire à la Constitution.

Le Gouvernement a alors repris ce projet en procédant à plusieurs modifications par rapport à la loi votée et censurée :

– L'article 3 de la loi a été modifié pour limiter la décote consentie sur les terrains nus ou bâtis à 50 % pour les logements financés en prêts locatifs sociaux et pour les logements en accession à la propriété.

– Le même article a été modifié pour traiter de la location du logement acquis par un particulier après construction sur un terrain cédé avec décote. Il prévoyait que, lorsque le premier acquéreur d'un tel logement le loue dans les dix ans qui suivent l'acquisition, le niveau du loyer ne doit pas excéder des plafonds fixés par le préfet. Désormais, il est ajouté que ces plafonds sont arrêtés par référence au niveau des loyers qui y sont pratiqués pour des logements locatifs sociaux de catégories similaires.

– Le même article prévoit surtout désormais que, pour les programmes ayant bénéficié de la cession d'un terrain avec une décote, l'interdiction de revente d'un bien appartenant à un opérateur de logement social, fixée à 10 ans, est portée à 20 ans dans le cadre du nouveau dispositif.

– L'article 8 de la loi limite la possibilité de réquisition rapide de logements en allongeant à deux ans le délai de vacance permettant cette réquisition en cas d'intention de travaux.

– L'article 10 de la loi a été modifié pour ne plus étendre l'obligation de 25 % de logements sociaux aux communes de 1 500 à 3 500 habitants comprises dans une agglomération ou un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre de plus de 50 000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 15 000 habitants.

– L'article 16, relatif aux sanctions applicables aux communes ne réalisant pas leurs objectifs triennaux, modifie la procédure pour l'organiser désormais non plus en deux mais en trois étapes : arrêté de carence du préfet, arrêté de constatation de non réalisation des objectifs, sanction pécuniaire.

– En outre cet article 16 abaisse, en cas de non-respect des obligations de logements sociaux, le montant potentiel maximal du prélèvement majoré de 10 à 7,5 % du montant des dépenses réelles de fonctionnement de la commune.

Ainsi modifié, le nouveau projet de « loi logement » a été délibéré en Conseil des ministres le 14 novembre 2012. Il a été adopté par l'Assemblée nationale le 27 novembre et par le Sénat, dans les mêmes termes, le 18 décembre 2012. Il a été déféré le 19 décembre au Conseil constitutionnel par plus de soixante députés qui contestaient la conformité à la Constitution de ses articles 3, 10, 14, 15 et 16.

Dans sa décision n° 2012-660 DC du 17 janvier 2013, le Conseil constitutionnel a écarté les griefs et déclaré les dispositions contestées conformes à la Constitution.

I. – Les dispositions de l'article 3

Le titre I^{er} de la loi tend à la mobilisation du foncier public en faveur du logement. Dans sa rédaction antérieure à la loi, l'article L. 3211-7 du code général de la propriété des personnes publiques (CGPPP) prévoyait la possibilité d'une décote lors de la cession des terrains de l'État pour la construction de logement social. L'article 3 de la loi déférée permet que la décote puisse, dans certains cas, atteindre 100 % de la valeur vénale des terrains pour la part destinée au logement social. Cette décote est toutefois plafonnée à 50 % en matière d'accession à la propriété. Cette décote devient obligatoire, si le terrain

figure sur une liste établie par le préfet, lorsque la cession est opérée au profit notamment des EPCI ou des bailleurs sociaux.

Cet article 3 soumet en outre les primo-acquéreurs qui ont acquis un bien construit sur un terrain cédé avec décote à des obligations pendant une durée de dix ans et qui concernent, d'une part, les conditions dans lesquelles ils peuvent céder le bien (obligation d'informer le préfet, priorité d'acquisition des organismes d'habitation à loyer modéré et obligation de reversement à l'État de la différence entre le prix de vente et la décote) et, d'autre part, les conditions dans lesquelles ils peuvent le donner en location (plafonnement des loyers).

Ce sont ces obligations que les requérants contestaient comme contraires à la protection constitutionnelle de la propriété privée et de la liberté contractuelle.

A. – Le droit de propriété

1. – La propriété privée

Le régime de la protection constitutionnelle de la propriété privée varie selon la nature de l'atteinte qui lui est portée. Le Conseil distingue ainsi la privation de propriété au sens de l'article 17 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, et les autres privations de propriété ainsi que l'atteinte aux conditions d'exercice de ce droit au sens de l'article 2.

Sur le fondement de l'article 2 de la Déclaration de 1789, le Conseil procède à un contrôle de proportionnalité en appréciant, d'une part, si la privation de propriété ou l'atteinte portée aux conditions d'exercice du droit de propriété est justifiée par un motif d'intérêt général et, d'autre part, si elle apparaît « *proportionnée (...) à l'objectif poursuivi* »¹.

Sur le fondement de l'article 2 de la Déclaration de 1789, le Conseil a censuré l'article L. 624-6 du code de commerce qui prévoyait, dans une procédure collective, la réunion à l'actif des biens du conjoint, en raison de l'atteinte disproportionnée au droit de propriété au regard du but poursuivi². En revanche, il a jugé que la procédure de dessaisissement d'armes (art L. 2336-5 du code de la défense) ne porte pas une atteinte au droit de propriété d'une gravité telle qu'elle en dénature le sens et la portée³.

¹ Décisions n^{os} 2010-60 QPC du 12 novembre 2010, *M. Pierre B. (Mur Mitoyen)*, cons. 3 ; 2011-151 QPC du 13 juillet 2011, *M. Jean-Jacques C. (Attribution d'un bien à titre de prestation compensatoire)*, cons. 3.

² Décision n^o 2011-212 QPC du 20 janvier 2012, *Mme Khadija A., épouse M. (Procédure collective : réunion à l'actif des biens du conjoint)*, cons. 7.

³ Décision n^o 2011-209 QPC du 17 janvier 2012, *M. Jean-Claude G. (Procédure de dessaisissement d'armes)*, cons. 6.

Dans le cadre du contrôle au regard de l'article 2, au titre de la proportionnalité de la mesure, le Conseil constitutionnel attache de l'importance aux conditions et garanties de procédure qui entourent la réalisation de toute atteinte à l'exercice du droit de propriété. Sa jurisprudence s'applique en particulier aux servitudes administratives.

Ainsi, dans sa décision n° 85-198 DC du 13 décembre 1985, au sujet de l'installation sur les propriétés bâties de moyens de diffusion audiovisuelle (« *amendement Tour Eiffel* »), le Conseil constitutionnel a jugé « *que, faute d'avoir institué une procédure d'information et de réclamation assortie de délais raisonnables ou tout autre moyen destiné à écarter le risque d'arbitraire dans la détermination des immeubles désignés pour supporter la servitude, les dispositions de l'article 3-II relatives à son institution doivent être déclarées non conformes à la Constitution* »⁴.

Plus récemment, dans sa décision n° 2011-182 QPC du 14 octobre 2011, le Conseil constitutionnel a jugé, au sujet des servitudes de passage et d'aménagement des voies de défense contre les incendies de forêts, que « *le législateur s'est en l'espèce borné à prévoir une enquête publique pour les seuls cas où les aménagements nécessitent une servitude d'une largeur supérieure à six mètres ; que, faute d'avoir prévu, dans les autres cas, le principe d'une procédure destinée à permettre aux propriétaires intéressés de faire connaître leurs observations ou tout autre moyen destiné à écarter le risque d'arbitraire dans la détermination des propriétés désignées pour supporter la servitude, les dispositions contestées doivent être déclarées contraires à la Constitution* »⁵

2. – La propriété des personnes publiques

Les exigences constitutionnelles en matière de droit de propriété des personnes publiques sont fondées non seulement sur les articles 2 et 17 de la Déclaration de 1789, relatifs au droit de propriété, mais également sur ses articles 6 et 13, relatifs à l'égalité devant la loi et l'égalité devant les charges publiques. Depuis sa décision n° 86-207 DC du 26 juin 1986 sur les privatisations, le Conseil constitutionnel juge : « *Considérant que la Constitution s'oppose à ce que des biens ou des entreprises faisant partie des patrimoines publics soient cédés à des entreprises poursuivant des buts d'intérêt privé pour des prix inférieurs à leur valeur ; que cette règle découle du principe d'égalité invoqué par les députés auteurs de la saisine ; qu'elle ne trouve pas moins un fondement dans*

⁴ Décision n° 85-198 DC du 13 décembre 1985, *Loi modifiant la loi n° 82-652 du 29 juillet 1982 et portant diverses dispositions relatives à la communication audiovisuelle*, cons. 12.

⁵ Décision n° 2011-182 QPC du 14 octobre 2011, *M. Pierre T. (Servitude administrative de passage et d'aménagement en matière de lutte contre l'incendie)*, cons. 8.

les dispositions de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 relatives au droit de propriété et à la protection qui lui est due ; que cette protection ne concerne pas seulement la propriété privée des particuliers mais aussi, à un titre égal, la propriété de l'État et des autres personnes publiques »⁶.

Cette protection constitutionnelle de la propriété de l'État et des autres personnes publiques a été réaffirmée depuis à plusieurs reprises⁷.

Dans sa dernière formulation, qui ne fait plus référence à une protection « à titre égal », le Conseil énonce : « *Considérant que le principe d'égalité devant la loi et les charges publiques ainsi que la protection du droit de propriété, qui ne concerne pas seulement la propriété privée des particuliers mais aussi la propriété de l'État et des autres personnes publiques, résultent, d'une part, des articles 6 et 13 de la Déclaration de 1789 et, d'autre part, de ses articles 2 et 17 »⁸.*

À cette occasion, le Conseil en a déduit « *que ces principes font obstacle à ce que des biens faisant partie du patrimoine de personnes publiques puissent être aliénés ou durablement grevés de droits au profit de personnes poursuivant des fins d'intérêt privé sans contrepartie appropriée eu égard à la valeur réelle de ce patrimoine »⁹.*

De cette jurisprudence, il ressort que la Constitution interdit que la propriété publique soit cédée à un prix inférieur à sa valeur à des propriétaires privés. En revanche, le Conseil constitutionnel n'a jamais encadré la cession de propriété entre personnes publiques. Par définition, le bien reste alors propriété d'une personne publique et la vérification de son prix de cession à un propriétaire privé ne se pose pas. En cas de cession de propriété entre personnes publiques, le législateur peut exercer son plein pouvoir d'appréciation. C'est ce qui ressort par exemple des décisions n° 96-380 DC du 23 juillet 1996 sur la loi relative à l'entreprise nationale France Télécom et n° 2005-513 DC du 14 avril 2005 sur la loi relative aux aéroports.

D'une part, le Conseil constitutionnel vérifie que la loi n'opère pas le transfert de propriété publique au secteur privé. C'est le sens du considérant 5 de la

⁶ Décision n° 86-207 DC du 26 juin 1986, *Loi autorisant le Gouvernement à prendre diverses mesures d'ordre économique et social*, cons. 58.

⁷ Décisions n° 86-217 DC du 18 septembre 1986, *Loi relative à la liberté de communication*, cons. 47, n° 94-346 DC du 21 juillet 1994, *Loi complétant le code du domaine de l'État et relative à la constitution de droits réels sur le domaine public*, cons. 3, n° 2008-567 DC du 24 juillet 2008, *Loi relative aux contrats de partenariat*, cons. 25 et n° 2009-594 DC du 3 décembre 2009, *Loi relative à l'organisation et à la régulation des transports ferroviaires et portant diverses dispositions relatives aux transports*, cons. 15.

⁸ Décision n° 2010-618 DC du 9 décembre 2010, *Loi de réforme des collectivités territoriales*, cons. 44.

⁹ Décision n° 2008-567 DC, cons. 25 et n° 2010-67/86 QPC, cons. 3

décision n° 96-380 DC («*cet article n'a ni objet ni pour effet de permettre ou d'organiser l'aliénation de biens appartenant au domaine public* »).

D'autre part, il vérifie que « *le déclassement d'un bien appartenant au domaine public* » ne prive pas « *de garanties légales les exigences constitutionnelles qui résultent de l'existence et de la continuité des services publics auxquels il reste affecté* »¹⁰. En 2005, la loi déferée permettait à l'État « *de s'opposer à toute forme d'aliénation d'un ouvrage ou d'un terrain nécessaire à la société Aéroports de Paris pour la bonne exécution ou le développement de ses missions de service public* »¹¹.

Il s'agit là d'une application par le Conseil constitutionnel de la théorie des « mutations domaniales », ou plus précisément des transferts de gestion domaniale décidés autoritairement par l'État. C'est la Cour de cassation qui, la première, a dégagé cette théorie, à la fin du XIX^e siècle, selon laquelle les différentes personnes publiques ne disposent pas sur le domaine public d'un véritable droit de propriété, alors que l'État dispose d'un « *droit général* » permettant de modifier les affectations de ce domaine¹². Le Conseil d'État a ensuite reconnu le droit pour l'État de prononcer des mutations domaniales, tout en précisant que la collectivité à laquelle l'État avait imposé la mutation conservait son droit de propriété et qu'en cas de désaffectation, elle recouvrerait le plein exercice de ses droits¹³.

Cette théorie a été consacrée par l'article L. 2123-4 du CGPPP aux termes duquel : « *Lorsqu'un motif d'intérêt général justifie de modifier l'affectation de dépendances du domaine public appartenant à une collectivité territoriale, un groupement de collectivités territoriales ou un établissement public, l'État peut, pour la durée correspondant à la nouvelle affectation, procéder à cette modification en l'absence d'accord de cette personne publique. – Un décret en Conseil d'État détermine les conditions d'application du présent article.* »

Dans un avis n° 371615 du 26 juillet 2005¹⁴, la section de l'intérieur du Conseil d'État a, en outre, admis que la loi pouvait transférer un élément du domaine public local vers le domaine public de l'État sans indemnité, dès lors que l'intérêt général le justifie et qu'il n'est pas porté une atteinte excessive à la libre disposition de son domaine par la collectivité en cause.

¹⁰ Décision n° 2005-513 DC du 14 avril 2005, précité, cons. 5.

¹¹ Décision n° 2005-513 DC, précité, cons. 5.

¹² Cour de cassation. Chambre civile, 20 décembre 1897, D. 1899.1.257.

¹³ Conseil d'État, 16 juillet 1909, *Ville de Paris et chemins de fer d'Orléans*, Lebon, p. 707.

¹⁴ *Études et documents*, 2006, p. 184.

En 2009, le Conseil constitutionnel a à nouveau réaffirmé cette jurisprudence lors de l'examen de la loi relative à l'organisation et à la régulation des transports ferroviaires et portant diverses dispositions relatives aux transports¹⁵. Il a jugé que l'article 5 de la loi déferée n'opère aucune « *aliénation* » d'une propriété publique et ne remet pas davantage en cause un service public en transférant des biens du Syndicat des transports d'Île-de-France (STIF) vers la Régie autonome des transports parisiens (RATP). Il n'a pas non plus déclaré contraire à la Constitution le caractère gratuit du transfert, dès lors notamment :

– que les biens constitutifs de l'infrastructure gérée par la RATP et appartenant au STIF lui avaient été transférés « *à titre gratuit* » par l'article 38 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales ;

– qu'une partie importante de ces biens transférés provient de la nationalisation en 1948 de la Compagnie du métro de Paris, fondée en 1899, sur le fondement du neuvième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946 aux termes duquel : « *Tout bien, toute entreprise, dont l'exploitation a ou acquiert les caractères d'un service public national ou d'un monopole de fait, doit devenir la propriété de la collectivité* » ;

– que la RATP est substituée au STIF pour les droits et obligations liés à ces biens, ce qui garantit que le transfert n'affecte aucunement les obligations attachés à l'existence et à la continuité des services publics auxquels ces biens restent affectés¹⁶.

En 2010, à propos des dispositions qui organisent les modalités de constitution des métropoles et le transfert de biens entre catégories de collectivités territoriales, le Conseil a consacré la théorie des mutations domaniales et jugé que le droit au respect des biens : « *ne s'oppose pas à ce que le législateur procède au transfert gratuit de dépendances du domaine public entre personnes publiques* »¹⁷.

Ce cadre constitutionnel des transferts de propriété entre personnes publiques est ainsi bien différent de celui des transferts de propriété entre une personne publique et une personne privée. Ainsi le Conseil constitutionnel a censuré le transfert de biens de l'État, sans contreparties ou garanties appropriées, vers l'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA), qui est une association régie par la loi de 1901¹⁸.

¹⁵ Décision n° 2009-594 DC du 3 décembre 2009, précité.

¹⁶ Décision n° 2009-594 DC du 3 décembre 2009, précité, cons. 13 à 16.

¹⁷ Décision n° 2010-618 DC du 9 décembre 2010, précité, cons. 44.

¹⁸ Décision n° 2010-67/86 QPC du 17 décembre 2010, *Région Centre et région Poitou-Charentes (AFPA – Transfert de biens publics)*, cons. 5.

B. – La conformité à la Constitution des dispositions contestées de l’article 3

Dans leur saisine, les députés requérants faisaient valoir que les dispositions qui limitent la liberté du primo-acquéreur d’un logement en accession à la propriété portent atteinte au droit de propriété ainsi qu’à la liberté contractuelle. Toutefois, ces restrictions à l’usage du droit de propriété et à la liberté contractuelle constituent des garanties légales destinées à assurer le respect de la protection de la propriété publique, dans la mesure où elles concernent uniquement des biens qui ont été acquis par des particuliers ayant bénéficié d’une décote sur la valeur vénale du terrain. Le Conseil constitutionnel a jugé que ces restrictions sont ainsi fondées sur un objectif de valeur constitutionnelle et sont proportionnées à cet objectif. Il a donc écarté le grief tiré de l’atteinte au droit de propriété et à la liberté contractuelle des propriétaires.

Enfin, les députés requérants avançaient un autre grief, relatif à l’incompétence négative du législateur, qui n’aurait pas fixé des critères précis au représentant de l’Etat pour déterminer les plafonds de loyer en cas de location du bien dans les 10 ans suivant son acquisition par un primo-acquéreur. La rédaction de la deuxième « loi logement » a toutefois apporté une précision qui ne figurait pas dans la première version : les niveaux de loyers « *sont arrêtés par référence au niveau des loyers qui y sont pratiqués pour des logements locatifs sociaux de catégories similaires* ».

En rappelant que relève de la loi la détermination des principes fondamentaux « *du régime de la propriété, des droits réels et des obligations civiles et commerciales* » (cons. 8), le Conseil a jugé qu’en l’espèce, le législateur n’avait pas méconnu l’étendue de sa compétence.

Le Conseil a donc déclaré conforme à la Constitution le paragraphe III de l’article L. 3211-7 du CGPPP tel qu’introduit par l’article 3 de la loi déferée.

II. – Les dispositions des articles 10 et 14 : les objectifs de logements sociaux et le prélèvement sur les communes

L’article 10 de la loi déferée relève, dans l’article L. 302-5 du code de la construction et de l’habitation, à 25 % la part minimale de logements locatifs sociaux parmi les résidences principales pour les communes de plus de 3 500 habitants (1 500 habitants en Île-de-France) appartenant à une agglomération ou un EPCI de plus de 50 000 habitants comptant au moins une commune de plus de 15 000 habitants. L’ancien taux de 20 % est maintenu pour les communes appartenant à une agglomération ou à un EPCI dont la situation

du parc de logements existant ne justifie pas un effort de production supplémentaire. Un taux de 20 % de logements locatifs sociaux est également introduit pour les communes qui comptent plus de 15 000 habitants et dont le nombre d'habitants a crû dans des conditions et sur une durée fixées par décret, même si elles n'appartiennent pas à une agglomération ou un EPCI de plus de 50 000 habitants, dès lors que leur parc de logements justifie un effort de production supplémentaire.

Lorsque les seuils prévus par l'article L. 302-5 du code de la construction et de l'habitation tels que modifiés par l'article 10 de la loi déferée ne sont pas respectés, le conseil municipal doit définir, en application de l'article L. 302-8, des objectifs pluriannuels de convergence vers ce seuil, lesquels sont modifiés par l'article 15 de la loi déferée.

L'article L. 302-7 du code de la construction et de l'habitation prévoit un mécanisme de prélèvement sur les ressources fiscales de la commune – dont sont exemptées les communes bénéficiant de la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU) disposant de plus de 15 % de logements sociaux. Ce prélèvement est fixé à un montant multiplié par la différence entre 20 % des résidences principales et le nombre de logements sociaux existants dans la commune l'année précédente. Il ne peut excéder 5 % du montant des dépenses réelles de fonctionnement de la commune. L'article 14 de la loi modifie à la marge ce prélèvement, en ce qui concerne ses modalités de calcul, les dépenses en faveur du logement engagées par la commune qui en sont déductibles, la répartition de son versement ainsi que le seuil d'exonération (4 000 euros).

Les députés requérants faisaient grief à l'article 10 de créer une rupture d'égalité devant la loi, d'une part, en instaurant des taux de logements locatifs sociaux distincts selon les communes et, d'autre part, en ne retenant pas des critères objectifs et rationnels pour relever de 20 à 25 % le taux imposé dans certaines communes.

Il ressortait des travaux préparatoires que le relèvement du taux de logements sociaux pour une partie des communes correspond à la volonté du législateur de conforter l'objectif de mixité sociale qu'il poursuit depuis plusieurs années¹⁹ et d'accroître la production de logements locatifs sociaux dans les communes qui connaissent un déséquilibre important entre l'offre et la demande de logements. À ce titre, le fait de porter le taux exigé des communes appartenant à un EPCI

¹⁹ Cet objectif apparaissait déjà dans la loi d'orientation pour la ville n° 91-662 du 13 juillet 1991, où il correspondait à un objectif de 20 % de logements sociaux dans les agglomérations de plus de 200 000 habitants. Un prélèvement équivalent à 1 % de la valeur locative des immeubles soumis aux taxes foncières sur le territoire communal était applicable. La loi dite SRU n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 a mis en place dans ses grandes lignes le dispositif actuel.

ou une agglomération de plus de 50 000 habitants et qui ont un parc de logements justifiant un effort de production supplémentaire a été considéré par le Conseil constitutionnel comme reposant sur des critères objectifs et rationnels en lien avec l'objectif poursuivi par le législateur (cons. 17).

Le Conseil constitutionnel a également considéré que le fait de différencier le taux de logements locatifs sociaux selon les communes ne méconnaissait pas le principe d'égalité devant la loi (cons. 18 et 19). En effet, au regard de l'objet de la loi, les communes appartenant à une agglomération ou un EPCI dans lesquels le parc de logements ne justifie pas un effort de production supplémentaire de logements sociaux sont dans une situation différente des autres communes, et peuvent donc se voir appliquer un taux de logements sociaux inférieur. De même, les communes isolées de plus de 15 000 habitants (n'appartenant ni à une agglomération ni à un EPCI de plus de 50 000 habitants), qui entrent dans le dispositif par l'effet de la loi déferée, sont dans une situation différente des autres communes qui remplissaient déjà les critères prévus par l'article L. 302-5 du code de la construction et de l'habitation.

Le Conseil constitutionnel a donc écarté les différents griefs formulés par les députés requérants sur le fondement de la rupture d'égalité entre les communes.

Les députés requérants critiquaient également l'article 10 en ce qu'il porterait atteinte au principe de libre administration des collectivités territoriales par le relèvement du prélèvement sur les ressources fiscales des communes ne respectant pas les exigences prévues par cet article de la loi déferée. Dans la mesure où ce grief portait sur le prélèvement que peuvent subir les collectivités définies à l'article L. 302-5 du code de la construction et de l'habitation en application de l'article L. 302-7 de ce code, lequel était modifié par l'article 14 de la loi déferée, le Conseil constitutionnel a considéré qu'il convenait de l'analyser comme un grief portant conjointement sur les articles 10 et 14 de la loi déferée (cons. 13).

L'atteinte à la libre administration des collectivités territoriales en raison du prélèvement institué par l'article L. 302-7 n'avait pas été reconnue par le Conseil constitutionnel dans sa décision du 7 décembre 2000. Il avait alors considéré que ce prélèvement, qui instituait « *un mécanisme de solidarité entre les communes urbanisées* », n'avait, compte tenu de ses caractéristiques, « *pas pour effet de réduire les ressources globales des communes ni de diminuer leurs ressources fiscales au point d'entraver leur libre administration* »²⁰.

²⁰ Décision n° 2000-436 DC du 7 décembre 2000, *Loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains*, cons. 37 et 38. Dans une précédente décision, le Conseil constitutionnel avait également considéré qu'un prélèvement sur les ressources fiscales de certaines communes de la région d'Île-de-France, qui ne pouvait excéder 5 % du montant des dépenses réelles de fonctionnement de la commune, n'était pas contraire à la libre

Il est vrai que les modifications introduites par l'article 10 de la loi déferée dans les taux de logements sociaux que doivent respecter les communes auront pour effet d'augmenter dans certains cas le montant du prélèvement à acquitter (pour les communes dont le taux passe de 20 à 25 %, à compter du 1^{er} janvier 2014 ; pour les communes de plus de 15 000 habitants n'appartenant ni à une agglomération ni à un EPCI de plus de 50 000 habitants, qui entrent dans le dispositif, à compter du 1^{er} janvier 2017, en application des dispositions de l'article 27 de la loi déferée).

Toutefois, sont maintenus tant les dispositifs d'exonération du prélèvement pour les communes percevant la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale, que les dispositifs de plafonnement du montant du prélèvement à 5 % du montant des dépenses de fonctionnement. En outre, les dépenses liées à la construction de logements sociaux engagées par les communes et pouvant s'imputer sur le montant du prélèvement à acquitter sont non seulement maintenues mais même élargies par l'article 14.

Prenant en considération l'ensemble de ces caractéristiques, le Conseil constitutionnel a considéré que la libre administration des collectivités territoriales n'était pas méconnue par les articles 10 et 14, qui n'avaient « *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* » (cons. 21).

Le Conseil constitutionnel a déclaré les articles 10 et 14 conformes à la Constitution.

III. – Les dispositions des articles 15 et 16.

Selon les députés requérants, l'application combinée des deux articles 15 et 16 de la loi déferée, en alourdissant les contraintes qui pèsent sur les communes et en augmentant le montant du prélèvement majoré sur les ressources fiscales de celles qui n'atteignent pas les objectifs fixés par la loi, portait atteinte au principe de libre administration des collectivités territoriales et au principe de proportionnalité des sanctions posé par l'article 8 de la Déclaration de 1789.

Le Conseil constitutionnel a donc examiné conjointement ces deux articles de la

administration des collectivités concernées (décision n° 91-291 DC du 6 mai 1991, *Loi instituant une dotation de solidarité urbaine et un fonds de solidarité des communes de la région d'Île-de-France, réformant la dotation globale de fonctionnement des communes et des départements et modifiant le code des communes*, cons. 31 et 32.

loi déferée.

L'article 15, selon la présentation faite par le rapporteur de la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale, « *fixe à 2025 l'échéance de mixité sociale et renforce le rythme de rattrapage de cet objectif. Il limite par ailleurs la part de logements financés par des prêts locatifs sociaux (PLS) et impose un plancher de logements financés par des prêts locatifs aidés d'intégration (PLAI) dans l'objectif de réalisation de logements sociaux, prévu sur la période triennale* »²¹.

L'article 15, tout d'abord, modifie l'article L. 302-8 du code de la construction et de l'habitation. En particulier, il insère dans cet article un paragraphe I dont le premier alinéa précise que, pour atteindre les taux de logements locatifs sociaux mentionnés à l'article L. 302-5 du même code, le conseil municipal définit un objectif de réalisation de logements locatifs sociaux par période triennale. Cet objectif ne peut être inférieur au nombre de logements locatifs sociaux nécessaires pour atteindre, au plus tard à la fin de l'année 2025, le taux mentionné par ces mêmes dispositions. Ces taux, comme il a été rappelé plus haut (II), sont, selon les cas, de 25 ou de 20 %.

L'article 15 insère également, après le deuxième alinéa de l'article L. 302-8, les paragraphes II à IV. Selon le paragraphe II, l'objectif de réalisation des logements locatifs sociaux défini au paragraphe I précise la typologie des logements à financer telle que prévue au douzième alinéa de l'article L. 302-1 du même code²². Le paragraphe III précise que « *Si la commune n'est pas couverte par un programme local de l'habitat, la part des logements financés en prêts locatifs sociaux ne peut être supérieure à 30 % des logements locatifs sociaux à produire et celle des logements financés en prêts locatifs aidés d'intégration est au moins égale à 30 %. Si la part des logements locatifs sociaux sur la commune est inférieure à 10 % du total des résidences principales et que la commune n'est pas couverte par un programme local de l'habitat, la part des logements financés en prêts locatifs sociaux ne peut être supérieure à 20 % des logements locatifs sociaux à réaliser* ». En vertu du paragraphe IV, les seuils définis au paragraphe précédent sont applicables à tout programme local de l'habitat entrant en vigueur à compter du 1^{er} janvier 2014.

²¹ Mme Audrey Linkenheld, *Rapport sur le projet de loi relatif à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social*, Assemblée nationale, XIV^e législature, n° 414, 15 novembre 2012, p. 119.

²² En vertu du douzième alinéa de l'article L. 302-1 du code de la construction et de l'habitation, le programme local de l'habitat précise la typologie des logements à construire au regard d'une évaluation de la situation économique et sociale des habitants et futurs habitants et de son évolution prévisible. Cette typologie doit notamment préciser l'offre de logements locatifs sociaux (prêts locatifs sociaux et prêts locatifs à usage social) et très sociaux (prêts locatifs aidés d'intégration) ainsi que l'offre conventionnée ANAH sociale et très sociale.

L'article 15 de la loi déferée modifie, en outre, l'avant-dernier alinéa de l'article L. 302-8 en précisant que l'objectif de réalisation pour la cinquième période triennale du nombre de logements sociaux ne peut être inférieur à 25 % des logements sociaux à réaliser pour atteindre en 2025 l'un des taux de logements sociaux applicables en vertu de l'article L. 302-5 et que cet objectif de réalisation est porté à 33 % pour la sixième période triennale, 50 % pour la septième période triennale et 100 % pour la huitième période triennale. En vertu de la dernière phrase du paragraphe VII²³ de l'article L. 302-8 le décompte des périodes triennales débute le 1^{er} janvier 2002, ainsi que l'avait précisé l'article 65 de la loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement.

L'article 16 de la loi déferée, de son côté, modifie l'article L. 302-9-1 du code de la construction et de l'habitation relatif à la procédure de constat de carence applicable aux communes n'ayant pas atteint leur objectif de réalisation du nombre de logements sociaux. Cet article avait été inséré dans le code de la construction et de l'habitation par l'article 24 de la loi n° 2001-1168 du 11 décembre 2001 portant mesures urgentes de réformes à caractère économique et financier (dite « loi MURCEF »).

L'article L. 302-9-1 prévoit que, lorsqu'une commune n'a pas tenu les engagements figurant dans le programme local de l'habitat ou, à défaut d'un tel programme, n'a pas atteint l'objectif triennal d'accroissement du nombre de logements sociaux prévu à l'article L. 302-8 du même code, le préfet informe le maire de son intention d'engager une procédure de constat de carence. Les faits ayant motivé l'engagement de la procédure sont portés à la connaissance du maire qui est invité à présenter ses observations dans un délai de deux mois. Au terme de la procédure, et après avoir tenu compte notamment de l'importance de l'écart entre les objectifs et les réalisations constatées au cours de la période triennale échue, des difficultés rencontrées le cas échéant par la commune, ainsi que des projets de logements sociaux en cours de réalisation, le préfet peut, par arrêté motivé pris après avis du comité régional de l'habitat, prononcer la carence de la commune. Le même arrêté fixe, pour une durée maximale de trois ans à compter du 1^{er} janvier de l'année suivant sa signature, la majoration du prélèvement défini à l'article L. 302-7 du code de la construction et de l'habitation. L'arrêté préfectoral peut faire l'objet d'un recours de pleine juridiction.

Saisi de la « loi MURCEF », et en particulier de son article 24, le Conseil constitutionnel avait relevé, s'agissant de cette procédure de carence :

²³ L'article 15 comprend un 4° ainsi rédigé : Les quatre derniers alinéas sont précédés, respectivement par les mentions : « V », « VI », « VII » et « VIII ».

« 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 ;

« 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 »²⁴.

L'article 16 de la loi déferée modifie la procédure, en particulier en prévoyant que le préfet ne peut prononcer la carence de la commune qu'après avis de la commission départementale chargée de l'examen du respect des obligations de réalisation des logements sociaux prévue par l'article L. 302-9-1-1. L'article 16, et c'est surtout ce qui était contesté puisque la procédure de constat de carence avait déjà été admise par le Conseil constitutionnel, porte le plafond du prélèvement majoré fixé par le préfet du double au quintuple du prélèvement mentionné à l'article L. 302-7. Le même article porte le plafond du prélèvement majoré de 5 à 7,5 % du montant des dépenses réelles de fonctionnement de la commune figurant dans le compte administratif établi au titre du pénultième exercice, pour les communes les plus riches, c'est-à-dire celles dont le potentiel fiscal par habitant est supérieur ou égal à 150 % du potentiel fiscal médian par habitant de l'ensemble des communes soumises au prélèvement défini à l'article L. 302-7 au 1^{er} janvier de l'année précédente.

²⁴ Décision n° 2001-452 DC du 6 décembre 2001, *Loi portant mesures urgentes de réformes à caractère économique et financier (MURCEF)*, cons. 10 et 11.

Les communes qui ne pourraient pas ou ne voudraient pas remplir leurs obligations en matière de construction de logements sociaux s'exposent donc à des sanctions financières alourdies. L'alourdissement des contraintes pesant sur ces communes, à la fois par le renforcement des objectifs triennaux et par l'augmentation de la majoration maximale du prélèvement, conduisait les députés requérants à considérer que la libre administration des collectivités territoriales en était méconnue.

Toutefois, l'article 16 précise également que « *les dépenses déductibles mentionnées au quatrième alinéa de l'article L. 302-7 qui n'ont pas été déduites du prélèvement viennent en déduction de la majoration du prélèvement* ». Au titre de ces dépenses déductibles figurent notamment les dépenses exposées par les communes au titre de subventions foncières pour des opérations visant la production de logements locatifs sociaux, de travaux de viabilisation de terrains destinés à la création de tels logements, ainsi que les moins-values correspondant à la différence entre le prix de cession de terrains donnant lieu à la réalisation effective de logements sociaux et leur valeur vénale estimée par le service des domaines.

En vertu de l'article 16 la majoration du prélèvement est versée au fonds national de développement d'une offre de logements locatifs très sociaux institué par l'article 19 de la loi déferée.

Le Conseil constitutionnel a, tout d'abord, relevé « *qu'il ressort des travaux préparatoires que les dispositions critiquées tendent à assurer la réalisation de l'objectif de mixité sociale et d'accroissement de la production de logements locatifs sociaux, au plus tard à la fin de l'année 2025, en fixant un rythme de rattrapage de cette réalisation* » et rappelé que « *le Conseil constitutionnel, qui n'a pas un pouvoir général d'appréciation et de décision de même nature que celui du Parlement, ne saurait rechercher si les objectifs que s'est assignés le législateur auraient pu être atteints par d'autres voies, dès lors que les modalités retenues par la loi ne sont pas manifestement inappropriées à l'objectif visé* » (cons. 30).

Il a ensuite relevé que « *les dispositions contestées qui ont pour but de mettre en œuvre l'objectif de mixité sociale et d'accroissement de la production de logements locatifs sociaux répondent ainsi à une fin d'intérêt général* » et jugé « *qu'elles ne sont pas manifestement inappropriées à l'objectif poursuivi* », avant de conclure « *que le législateur, en imposant de nouvelles contraintes aux communes dans le domaine de la construction de logements sociaux et en alourdissant les prélèvements sur les ressources de celles qui n'ont pas respecté les objectifs fixés par la loi, n'a pas porté à leur libre administration une*

atteinte d'une gravité telle que seraient méconnus les articles 72 et 72-2 de la Constitution » (cons. 33).

Le Conseil constitutionnel a déclaré les articles 15 et 16 de la loi déferée conformes à la Constitution.