

## **Décision n° 2012 - 660 DC**

*Loi relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social (2)*

### **Dossier documentaire**

Source : services du Conseil constitutionnel © 2013

#### **Sommaire**

<b>I. Sur la décote pour l'aliénation des terrains du domaine privé de l'Etat pour la réalisation de logements sociaux (Article 3).....</b>	<b>4</b>
<b>II. Sur les objectifs de logements sociaux et la majoration du prélèvement pour les communes n'ayant pas respecté leur objectif triennal (Articles 10, 15 et 16).....</b>	<b>13</b>

# Table des matières

<b>I. Sur la décote pour l'aliénation des terrains du domaine privé de l'Etat pour la réalisation de logements sociaux (Article 3).....</b>	<b>4</b>
<b>A. Sur la protection de la propriété publique.....</b>	<b>4</b>
<b>1. Normes de référence.....</b>	<b>4</b>
a. Déclaration des droits de l'homme et du citoyen .....	4
- Article 2 .....	4
- Article 6 .....	4
- Article 13 .....	4
- Article 17 .....	4
<b>2. Jurisprudence du Conseil constitutionnel.....</b>	<b>4</b>
- Décision n° 86-217 DC du 18 septembre 1986 - Loi relative à la liberté de communication .....	4
- Décision 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.....	5
- Décision n° 96-380 DC du 23 juillet 1996 - Loi relative à l'entreprise nationale France télécom.....	5
- Décision n° 2005-513 DC du 14 avril 2005 - Loi relative aux aéroports .....	5
- Décision n° 2008-567 DC du 24 juillet 2008 - Loi relative aux contrats de partenariat.....	5
- Décision n° 2009-594 DC du 03 décembre 2009 - Loi relative à l'organisation et à la régulation des transports ferroviaires et portant diverses dispositions relatives aux transports.....	6
- Décision n° 2010-618 DC du 09 décembre 2010 - Loi de réforme des collectivités territoriales .....	6
<b>3. Jurisprudence administrative et judiciaire.....</b>	<b>7</b>
- Cour de cassation, chambre civile, 20 décembre 1897, <i>Chemins de fer d'Orléans et État c / Ville de Paris</i> .....	7
- Conseil d'État, 16 juillet 1909, <i>Ville de Paris et chemins de fer d'Orléans</i> , n° 22925 et 22960.....	7
<b>4. Avis du Conseil d'Etat .....</b>	<b>7</b>
- Avis n° 371615, du 26 juillet 2005 .....	7
<b>B. Sur la propriété privée et la liberté contractuelle .....</b>	<b>8</b>
<b>1. Normes de référence.....</b>	<b>8</b>
a. Déclaration des droits de l'homme et du citoyen .....	8
- Article 2 .....	8
- Article 4 .....	8
<b>2. Jurisprudence du Conseil constitutionnel.....</b>	<b>9</b>
a. Sur le droit de propriété.....	9
- Décision n° 2000-436 DC du 07 décembre 2000 - Loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains .....	9
- Décision n° 2001-455 DC du 12 janvier 2002 - Loi de modernisation sociale .....	9
- Décision n° 2010-60 QPC du 12 novembre 2010 - M. Pierre B. [Mur mitoyen] .....	9
- Décision n° 2011-172 QPC du 23 septembre 2011 - Époux L. et autres [Accès aux propriétés privées pour l'étude des projets de travaux publics].....	10
- Décision n° 2011-207 QPC du 16 décembre 2011 - Société GRANDE BRASSERIE PATRIE SCHUTZENBERGER [Inscription au titre des monuments historiques].....	10
b. Sur la liberté contractuelle.....	11
- Décision n° 2000-437 DC du 19 décembre 2000, Loi de financement de la sécurité sociale pour 2001 .....	11
- Décision n° 2006-543 DC du 30 novembre 2006, Loi relative au secteur de l'énergie .....	11
- Décision n° 2009-592 DC du 19 novembre 2009 - Loi relative à l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie .....	12
- Décision n° 2011-126 QPC du 13 mai 2011 - Société Système U Centrale Nationale et autre [Action du ministre contre des pratiques restrictives de concurrence].....	12

<b>II. Sur les objectifs de logements sociaux et la majoration du prélèvement pour les communes n'ayant pas respecté leur objectif triennal (Articles 10, 15 et 16).....</b>	<b>13</b>
<b>A. Sur la proportionnalité des peines .....</b>	<b>13</b>
<b>1. Normes de référence.....</b>	<b>13</b>
a. Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789.....	13
- Article 8 .....	13
<b>2. Jurisprudence du Conseil constitutionnel.....</b>	<b>13</b>
- Décision n° 87-237 DC du 30 décembre 1987 - Loi de finances pour 1988 .....	13
- Décision n° 97-395 DC du 30 décembre 1997 - Loi de finances pour 1998 .....	13
- Décision n° 2003-489 DC du 29 décembre 2003 - Loi de finances pour 2004 .....	14
- Décision n° 2010-604 DC du 25 février 2010 - Loi renforçant la lutte contre les violences de groupes et la protection des personnes chargées d'une mission de service public.....	15
- Décision n° 2010-66 QPC du 26 novembre 2010 - M. Thibaut G. [Confiscation de véhicules].....	15
- Décision n° 2012-267 QPC du 20 juillet 2012 - Mme Irène L. [Sanction du défaut de déclaration des sommes versées à des tiers].....	16
<b>B. Sur le principe de libre administration des collectivités territoriales .....</b>	<b>16</b>
<b>1. Normes de référence.....</b>	<b>16</b>
a. Constitution du 4 octobre 1958 .....	16
- Article 72 .....	16
- Article 72-2 .....	17
<b>2. Jurisprudence du Conseil constitutionnel.....</b>	<b>17</b>
- Décision n° 90-277 DC du 25 juillet 1990 - Loi relative à la révision générale des évaluations des immeubles retenus pour la détermination des bases des impôts directs locaux .....	17
- Décision n° 2000-436 DC du 07 décembre 2000 - Loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains .....	18
- Décision n° 2004-500 DC du 29 juillet 2004 - Loi organique relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales .....	19

# I. Sur la décote pour l'aliénation des terrains du domaine privé de l'Etat pour la réalisation de logements sociaux (Article 3)

## A. Sur la protection de la propriété publique

### 1. Normes de référence

#### a. Déclaration des droits de l'homme et du citoyen

##### - Article 2

Le but de toute association politique est la conservation des droits naturels et imprescriptibles de l'homme. Ces droits sont la liberté, la propriété, la sûreté, et la résistance à l'oppression.

##### - Article 6

La loi est l'expression de la volonté générale. Tous les citoyens ont droit de concourir personnellement, ou par leurs représentants, à sa formation. Elle doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse. Tous les citoyens étant égaux à ses yeux sont également admissibles à toutes dignités, places et emplois publics, selon leur capacité, et sans autre distinction que celle de leurs vertus et de leurs talents.

##### - Article 13

Pour l'entretien de la force publique, et pour les dépenses d'administration, une contribution commune est indispensable : elle doit être également répartie entre tous les citoyens, en raison de leurs facultés

##### - Article 17

La propriété étant un droit inviolable et sacré, nul ne peut en être privé, si ce n'est lorsque la nécessité publique, légalement constatée, l'exige évidemment, et sous la condition d'une juste et préalable indemnité.

### 2. Jurisprudence du Conseil constitutionnel

#### - Décision n° 86-217 DC du 18 septembre 1986 - Loi relative à la liberté de communication

47. Considérant que la Constitution s'oppose à ce que des biens ou des entreprises faisant partie de patrimoines publics soient cédés à des personnes poursuivant des fins d'intérêt privé pour des prix inférieurs à leur valeur ; que cette règle découle du principe d'égalité ; qu'elle ne trouve pas moins un fondement dans les dispositions de la Déclaration des Droits de l'Homme 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 ;

- **Décision 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**

3. Considérant d'autre part que les dispositions de l'article 17 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 ne concernent pas seulement la propriété privée des particuliers mais aussi, à un titre égal, la propriété de l'État et des autres personnes publiques ; qu'elles font obstacle à ce que le domaine public puisse être durablement grevé de droits réels sans contrepartie appropriée eu égard à la valeur réelle de ce patrimoine comme aux missions de service public auxquelles il est affecté ; qu'il revient au législateur d'y veiller, dès lors qu'il est compétent, en vertu de l'article 34 de la Constitution, pour fixer les règles concernant les transferts de propriété d'entreprises du secteur public au secteur privé ainsi que pour déterminer les principes fondamentaux du régime de la propriété et des droits réels ;

- **Décision n° 96-380 DC du 23 juillet 1996 - Loi relative à l'entreprise nationale France télécom**

5. Considérant d'autre part qu'il résulte des termes mêmes de l'article premier de la loi déferée que les biens, droits et obligations de la personne morale de droit public existante ne seront pas transférés à l'entreprise nationale France Télécom sans qu'ils aient été préalablement déclassés ; que dès lors, si les députés auteurs de la saisine invoquent à l'encontre de cette disposition le principe selon eux à valeur constitutionnelle de l'inaliénabilité du domaine public, cet article n'a ni pour objet ni pour effet de permettre ou d'organiser l'aliénation de biens appartenant au domaine public ; que par suite le grief ainsi articulé manque en fait ;

- **Décision n° 2005-513 DC du 14 avril 2005 - Loi relative aux aéroports**

4. **Considérant que le déclassement d'un bien appartenant au domaine public ne saurait avoir pour effet de priver de garanties légales les exigences constitutionnelles qui résultent de l'existence et de la continuité des services publics auxquels il reste affecté ;**

5. Considérant qu'il résulte des dispositions des articles 2, 5 et 6 de la loi déferée que la majorité du capital de la société Aéroports de Paris sera détenue par l'Etat ; qu'après avoir défini les missions de cette société, le législateur a précisé qu'un cahier des charges fixera les conditions dans lesquelles elle assurera les services publics liés aux aéroports qu'elle exploite et exécutera les missions de police administrative qui lui incombent ; que ce cahier des charges définira également les modalités par lesquelles l'Etat contrôlera le respect tant des obligations liées aux missions de service public que des contrats par lesquels l'exécution de ces missions serait confiée à des tiers ; que ce document, qui devra être approuvé par décret en Conseil d'Etat, déterminera aussi les sanctions administratives susceptibles d'être infligées à la société en cas de manquement à ses obligations ; qu'enfin, **la loi déferée permet à l'Etat 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 ; que le législateur a ainsi garanti le respect, en temps normal, des exigences constitutionnelles qui s'attachent à la continuité du service public ;**

- **Décision n° 2008-567 DC du 24 juillet 2008 - Loi relative aux contrats de partenariat**

25. 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 respectivement, d'une part, des articles 6 et 13 de la Déclaration de 1789 et, d'autre part, de ses articles 2 et 17 ; 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** ;

- **Décision n° 2009-594 DC du 03 décembre 2009 - Loi relative à l'organisation et à la régulation des transports ferroviaires et portant diverses dispositions relatives aux transports**

14. Considérant que, selon les requérants, le transfert de la propriété à titre gratuit de l'infrastructure du réseau du métropolitain et du réseau express régional à la Régie autonome des transports parisiens méconnaît les exigences constitutionnelles en matière de propriété des personnes publiques et porte atteinte au principe de la libre administration des collectivités territoriales ;

**15. 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 ; que le droit au respect des biens garanti par ces dispositions ne s'oppose pas à ce que le législateur procède au transfert gratuit de dépendances du domaine public entre personnes publiques ;**

16. Considérant que le transfert du Syndicat des transports d'Île-de-France à la Régie autonome des transports parisiens de la partie des biens constitutifs de l'infrastructure gérée par cette dernière s'accompagne du transfert des droits et obligations qui y sont attachés ; que ce transfert n'a pas pour effet de priver de garanties légales les exigences constitutionnelles qui résultent de l'existence et de la continuité des services publics auxquels ils restent affectés ; que, dès lors, le neuvième alinéa de l'article 2 de l'ordonnance du 7 janvier 1959 susvisée ne méconnaît pas les exigences constitutionnelles en matière de propriété des personnes publiques ;

- **Décision n° 2010-618 DC du 09 décembre 2010 - Loi de réforme des collectivités territoriales**

43. Considérant que les requérants soutiennent qu'en permettant aux communes et aux établissements publics de coopération intercommunale de créer à leur seule initiative des métropoles susceptibles d'exercer, de plein droit, des compétences attribuées aux départements et aux régions, le législateur a méconnu l'étendue de la compétence qu'il tient des articles 34 et 72 de la Constitution ; qu'en particulier, il aurait omis, d'une part, de préciser les conditions dans lesquelles sont transférés les biens mis à disposition de la métropole qui sont la propriété des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale dont les compétences sont transférées de plein droit aux métropoles et, d'autre part, de faire référence à l'article L. 1321-4 du même code ;

**44. 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 des droits de l'homme et du citoyen de 1789 et, d'autre part, de ses articles 2 et 17 ; que le droit au respect des biens garanti par ces dispositions ne s'oppose pas à ce que le législateur procède au transfert gratuit de dépendances du domaine public entre personnes publiques ;**

### 3. Jurisprudence administrative et judiciaire

- **Cour de cassation, chambre civile, 20 décembre 1897, Chemins de fer d'Orléans et État c / Ville de Paris**

(...)

Attendu que les immeubles faisant partie du domaine public, soit de l'Etat, soit des départements, soit des communes, ne peuvent être l'objet d'une expropriation pour cause d'utilité publique ;

Attendu, en effet, que, d'une part, le domaine public est inaliénable, sauf dans les formes prescrites par la loi, et que, d'autre part, l'effet de l'expropriation étant de faire entrer dans le domaine public les immeubles expropriés, l'expropriation serait inutile, lesdits immeubles faisant partie de ce domaine, et étant seulement l'objet d'un changement d'affectation ;

(...)

- **Conseil d'État, 16 juillet 1909, Ville de Paris et chemins de fer d'Orléans, n° 22925 et 22960**

(...)

Considérant que lors du prolongement du chemin de fer de Seaux jusqu'aux abords du carrefour Médicis, effectué en exécution du décret du 14 décembre 1889, des parcelles de voies publiques de Paris ont été incorporées à la voie ferrée ; que cette incorporation ayant eu lieu sans un déclassement préalable, aucune mutation de propriété n'a pu se produire ; que la ville de Paris a conservé les droits de propriété qu'elle pouvait avoir sur les parcelles dont il s'agit et qu'elle recouvrera, en cas de désaffectation, le plein exercice de ses droits ; qu'elle n'a donc pas subi de dépossession donnant ouverture à un droit à indemnité dont il n'appartiendrait qu'à l'autorité judiciaire de connaître

(...)

### 4. Avis du Conseil d'Etat

- **Avis n° 371615, du 26 juillet 2005**

(...)

Si en principe l'acquisition par l'État d'un élément du domaine d'une collectivité territoriale donne lieu à versement, au profit de celle-ci, d'une indemnité représentative de la valeur vénale du domaine ainsi cédé, la loi peut, sans porter atteinte à un principe de valeur constitutionnelle ni aux engagements internationaux de la France, transférer dans le domaine public de l'État une dépendance du domaine public d'une autre collectivité publique sans versement d'une telle indemnité, pourvu que l'intérêt général le justifie et qu'il ne soit pas porté une atteinte excessive à la libre disposition de son domaine par la collectivité en cause.

En jugeant (décision n° 86-207 DC des 25-26 juin 1986, et décision n° 94-346 DC du 21 juillet 1994) que les dispositions de l'article 17 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 aux termes desquelles, « La propriété étant un droit inviolable et sacré, nul ne peut en être privé, si ce n'est lorsque la nécessité publique, légalement constatée, l'exige évidemment, et sous la condition d'une juste et préalable indemnité », « ne concernent pas seulement la propriété privée des particuliers, mais aussi, à un titre égal, la propriété de l'Etat et des autres personnes publiques », le Conseil constitutionnel a entendu affirmer que ces dispositions de valeur constitutionnelles font obstacle à ce qu'un ou des éléments du domaine public de l'Etat et des autres

personnes publiques soient cédés à des particuliers ou grevés de droits réels sans contrepartie appropriée eu égard à la valeur réelle de ce patrimoine comme aux missions de service public auxquelles il est affecté, ou à ce que des biens ou entreprises faisant partie de patrimoines publics soient cédés à des personnes poursuivant des

fins d'intérêt privé pour des prix inférieurs à leur valeur. On ne peut déduire de ces décisions que les dispositions de l'article 17 s'opposent à ce que la loi procède, entre personnes publiques, à des transferts de propriété de leur domaine public à titre gratuit.

Par ailleurs les stipulations de l'article 1er du premier protocole additionnel à la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales selon lesquelles «Toute personne physique ou morale a droit au respect de ses biens. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et dans les conditions prévues par la loi et les principes généraux du droit international» visent à maintenir un juste équilibre entre les exigences de l'intérêt général et les impératifs de la sauvegarde de l'intérêt individuel et ne s'appliquent pas aux rapports entre l'État et les collectivités territoriales dans l'exercice de leurs pouvoirs de puissance publique, auquel se rattache la gestion de leur domaine public. Le droit au respect des biens garanti par les stipulations précitées ne s'oppose donc pas davantage à ce que le législateur procède au transfert gratuit de dépendances du domaine public entre collectivités publiques.

Enfin et compte tenu de ce que le terrain d'assiette du Grand Palais a été transféré gratuitement du domaine de l'Etat dans celui de la ville, puis affecté au service public par suite de la construction, par l'Etat, des bâtiments du Grand Palais, et qu'il est d'intérêt public de réunir en une seule main ces deux éléments superposés du domaine public, le transfert à titre gratuit de ce bien dans le domaine de l'État revêtirait un caractère d'intérêt général et n'affecterait pas significativement la liberté de la ville dans l'administration de son domaine.

Cependant dès lors que le terrain en cause est une dépendance du domaine public et doit rester affecté à un service public, il serait loisible à l'Etat de faire usage du principe, récemment réaffirmé dans la décision du Conseil d'État statuant au contentieux du 23 juin 2004 (Commune de Proville, Rec. p. 259) en vertu duquel les dépendances du domaine public pouvant recevoir toute affectation compatible avec leur caractère domanial et, à cette fin, être remises sans formalité à la collectivité publique chargée de la conservation du domaine correspondant à leur affectation, le pouvoir réglementaire peut procéder à des changements d'affectation ayant pour effet d'affecter un bien du domaine public d'une collectivité à une autre, sans pour autant recourir à une cession. La mutation domaniale n'emporte pas de transfert de propriété et ne donne donc pas lieu à indemnité de dépossession au profit de la collectivité propriétaire, ainsi qu'il a été jugé dans 16 juillet 1909 (Ville de Paris, Rec. p. 707, avec les conclusions Teissier). La Ville de Paris aurait cependant droit, dans le cas où l'Etat déciderait de procéder à un transfert de gestion à son profit, à une indemnité compensant le préjudice qu'elle subirait de ce fait, à raison notamment de la perte éventuelle de revenu dont elle pourrait justifier (13 mars 1925, Ville de Paris c/ Cie du chemin de fer d'Orléans, Rec. p. 271).

## **B. Sur la propriété privée et la liberté contractuelle**

### **1. Normes de référence**

#### **a. Déclaration des droits de l'homme et du citoyen**

##### **- Article 2**

Le but de toute association politique est la conservation des droits naturels et imprescriptibles de l'Homme. Ces droits sont la liberté, la propriété, la sûreté, et la résistance à l'oppression.

##### **- Article 4**

La liberté consiste à pouvoir faire tout ce qui ne nuit pas à autrui : ainsi, l'exercice des droits naturels de chaque homme n'a de bornes que celles qui assurent aux autres membres de la société la jouissance de ces mêmes droits. Ces bornes ne peuvent être déterminées que par la loi.



## 2. Jurisprudence du Conseil constitutionnel

### a. Sur le droit de propriété

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

24. Considérant, en premier lieu, que le pouvoir de préemption des collectivités publiques, qui touche aux conditions d'exercice du droit de propriété, trouve sa justification dans la réalisation, à des fins d'intérêt général, d'actions et d'opérations entrant dans les prévisions des articles L. 210-1 et L. 300-1 du code de l'urbanisme ; que ces actions et opérations ont pour objet " de mettre en oeuvre une politique locale de l'habitat, d'organiser le maintien, l'extension ou l'accueil des activités économiques, de favoriser le développement des loisirs et du tourisme, de réaliser des équipements collectifs, de lutter contre l'insalubrité, de permettre la restructuration urbaine, de sauvegarder ou de mettre en valeur le patrimoine bâti ou non bâti et les espaces naturels " ;

25. Considérant que la période pendant laquelle la collectivité publique titulaire du droit de préemption ne peut utiliser ou aliéner un bien préempté, dans un but étranger aux fins précitées, sans avoir au préalable proposé sa rétrocession à l'ancien propriétaire ne saurait être réduite au point de remettre en cause le motif d'intérêt général qui a justifié l'exercice du droit de préemption ; qu'en fixant cette période à cinq ans, le législateur n'a pas outrepassé cette limite ; que, par suite, le II de l'article 19 de la loi déferée ne porte pas au droit de propriété une atteinte contraire à la Constitution ;

#### - **Décision n° 2001-455 DC du 12 janvier 2002 - Loi de modernisation sociale**

91. Considérant que l'article 159 de la loi déferée prévoit que, lorsque des immeubles destinés à loger des personnes en difficulté font l'objet de location ou de sous-location meublée, le prix de location des meubles sera fixé par arrêté ministériel ; qu'un même arrêté déterminera les conditions dans lesquelles ce prix pourra être révisé ;

92. Considérant que les sénateurs requérants font grief à ces dispositions d'être contraires aux articles 2 et 17 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen qui consacrent le droit de propriété ; qu'ils soutiennent que cette disposition " porte atteinte au droit d'usufruit des bailleurs sociaux concernés puisque ces derniers n'auront plus la faculté de fixer par eux mêmes, dans les limites d'un plafond, la valeur de location de leurs meubles " ;

93. Considérant, d'une part, que la disposition contestée n'entraîne aucune atteinte substantielle au droit de propriété ; qu'ainsi, le grief tiré de la violation des articles 2 et 17 de la Déclaration de 1789 doit être écarté ;

#### - **Décision n° 2010-60 QPC du 12 novembre 2010 - M. Pierre B. [Mur mitoyen]**

6. Considérant, en second lieu, que le régime de la mitoyenneté des murs servant de séparation détermine un mode économique de clôture et de construction des immeubles ainsi que d'utilisation rationnelle de l'espace, tout en répartissant les droits des voisins sur les limites de leurs fonds ; que l'accès forcé à la mitoyenneté prévu par la loi constitue un élément nécessaire de ce régime et répond ainsi à un motif d'intérêt général ; qu'il est proportionné à l'objectif visé par le législateur ; qu'il est réservé au propriétaire du fonds joignant le mur et subordonné au remboursement à son propriétaire initial de la moitié de la dépense qu'a coûté le mur ou la portion qu'il veut rendre mitoyenne et la moitié de la valeur du sol sur lequel le mur est bâti ; qu'à défaut d'accord des parties, ces conditions de fond doivent être constatées par la juridiction judiciaire qui fixe le montant du remboursement ; que, compte tenu de ces garanties de fond et de procédure, la restriction portée au droit de propriété par la disposition en cause n'a pas un caractère de gravité tel qu'elle dénature le sens et la portée de ce droit ;

7. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que l'atteinte portée aux conditions d'exercice du droit de propriété par l'article 661 du code civil ne méconnaît pas l'article 2 de la Déclaration de 1789 ;

- **Décision n° 2011-172 QPC du 23 septembre 2011 - Époux L. et autres [Accès aux propriétés privées pour l'étude des projets de travaux publics]**

(...)

8. Considérant que la propriété figure au nombre des droits de l'homme consacrés par les articles 2 et 17 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 ; qu'aux termes de son article 17 : « La propriété étant un droit inviolable et sacré, nul ne peut en être privé, si ce n'est lorsque la nécessité publique, légalement constatée, l'exige évidemment, et sous la condition d'une juste et préalable indemnité » ; qu'en l'absence de privation du droit de propriété, il résulte néanmoins de l'article 2 de la Déclaration de 1789 que les limites apportées à son exercice doivent être justifiées par un motif d'intérêt général et proportionnées à l'objectif poursuivi ;

9. Considérant, en premier lieu, que les dispositions contestées ont pour objet de permettre aux agents de l'administration ou aux personnes désignées par elle de pénétrer dans les propriétés privées pour l'exécution d'opérations nécessaires à l'étude des projets de travaux publics ; qu'elles permettent également l'occupation temporaire de terrains pour la réalisation de ces opérations ; que, par suite, ces dispositions n'entraînent pas de privation du droit de propriété au sens de l'article 17 de la Déclaration de 1789 ;

10. Considérant, en second lieu, que, d'une part, les atteintes à l'exercice du droit de propriété résultant de la réalisation des opérations prévues par les dispositions contestées ont pour objet de permettre l'étude des projets de travaux publics, civils ou militaires, exécutés pour le compte de l'État, des collectivités territoriales et de leurs groupements, ainsi que des établissements publics ; que l'autorisation de pénétrer dans les propriétés privées est donnée par arrêté du préfet du département et publiée dans les communes intéressées ; que cette autorisation ne peut permettre de pénétrer dans les maisons d'habitation ; que l'autorisation de pénétrer dans des propriétés closes doit désigner spécialement les terrains auxquels elle s'applique et être notifiée préalablement à chacun de leur propriétaire ; qu'il en va de même lorsqu'il y a lieu d'occuper temporairement un terrain ;

11. Considérant que, d'autre part, les dispositions contestées prévoient les conditions dans lesquelles les éventuels dommages causés à l'occasion de la pénétration dans les propriétés ou de l'occupation de celles-ci sont contradictoirement constatés ; qu'elles garantissent le droit des propriétaires d'obtenir la réparation « de tout dommage » ; que le respect des prescriptions prévues par les dispositions contestées est soumis au contrôle de la juridiction administrative ;

12. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que les atteintes apportées par les dispositions contestées à l'exercice du droit de propriété sont justifiées par un motif d'intérêt général et proportionnées à l'objectif poursuivi ; qu'elles ne méconnaissent pas l'article 2 de la Déclaration de 1789 ;

(...)

- **Décision n° 2011-207 QPC du 16 décembre 2011 - Société GRANDE BRASSERIE PATRIE SCHUTZENBERGER [Inscription au titre des monuments historiques]**

6. Considérant, d'une part, que les dispositions contestées visent à assurer la protection des immeubles qui, « sans justifier une demande de classement immédiat au titre des monuments historiques, présentent un intérêt d'histoire ou d'art suffisant pour en rendre désirable la préservation » ; qu'à cette fin, elles prévoient une servitude d'utilité publique sur les immeubles faisant l'objet de l'inscription ; qu'en vertu de cette servitude, le propriétaire du bien inscrit se trouve soumis aux obligations prévues par l'article L. 621-27 du code du patrimoine pour les travaux qu'il souhaite entreprendre sur son bien ; que les dispositions contestées, qui n'entraînent aucune privation du droit de propriété, n'entrent pas dans le champ d'application de l'article 17 de la Déclaration de 1789 ;

7. Considérant, d'autre part, en premier lieu, que l'inscription au titre des monuments historiques vise la préservation du patrimoine historique et artistique ; qu'ainsi, elle répond à un motif d'intérêt général ;

8. Considérant, en deuxième lieu, que la décision d'inscription au titre des monuments historiques doit être prise sur la seule considération des caractéristiques intrinsèques de l'immeuble qui en fait l'objet ; que l'appréciation portée par l'autorité administrative qui prend cette décision est contrôlée par le juge de l'excès de pouvoir ;

9. 9. Considérant, en troisième lieu, qu'il ressort des dispositions contestées que, pour les travaux qui entrent dans le champ d'application des autorisations et des déclarations préalables en matière d'urbanisme, la décision accordant le permis ou la décision de non-opposition ne peut intervenir sans l'accord de l'autorité administrative chargée des monuments historiques ; que les autres travaux, lorsqu'ils ont pour effet d'entraîner une modification de l'immeuble ou de la partie de l'immeuble inscrit, sont soumis à une simple déclaration préalable quatre mois avant leur réalisation ; qu'en cas d'opposition de l'autorité administrative, celle-ci ne peut qu'engager, sous le contrôle du juge administratif, la procédure de classement au titre des monuments historiques ; que, dans tous les cas, les travaux d'entretien ou de réparation ordinaires sont dispensés de toute formalité ; que l'autorité administrative ne saurait imposer de travaux au propriétaire du bien inscrit ; que celui-ci conserve la liberté de faire réaliser les travaux envisagés par les entreprises de son choix, sous la seule condition du respect des prescriptions de l'autorité administrative soumises au contrôle du juge de l'excès de pouvoir ; que le propriétaire peut bénéficier, pour le financement d'une partie de ces travaux, d'une subvention de l'État ;

#### b. Sur la liberté contractuelle

- **Décision n° 2000-437 DC du 19 décembre 2000, Loi de financement de la sécurité sociale pour 2001**

(...)

37. Considérant, par ailleurs, que, s'il est vrai que le dispositif institué par le législateur a notamment pour finalité d'inciter les entreprises pharmaceutiques à conclure avec le comité économique des produits de santé, en application de l'article L. 162-17-4 du code de la sécurité sociale, des conventions relatives à un ou plusieurs médicaments, visant à la modération de l'évolution du prix de ces médicaments et à la maîtrise du coût de leur promotion, une telle incitation, inspirée par des motifs d'intérêt général, n'apporte pas à la liberté contractuelle qui découle de l'article 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen une atteinte contraire à la Constitution ;

(...)

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

(...)

En ce qui concerne les griefs tirés de l'atteinte à la libre administration des collectivités territoriales et à la liberté contractuelle :

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

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

30. Considérant que le législateur n'a pas remis en cause l'exclusivité des concessions de distribution publique de gaz dont bénéficient Gaz de France et les distributeurs non nationalisés dans leur zone de desserte historique

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

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

(...)

- **Décision n° 2009-592 DC du 19 novembre 2009 - Loi relative à l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie**

11. Considérant, en second lieu, que l'article 53 a pour effet de soumettre les salariés de l'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes concernés à la convention collective applicable aux personnels de " Pôle emploi ", sous réserve, le cas échéant, des adaptations nécessaires ; que cette disposition, qui est justifiée par la nécessité de mettre l'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes en conformité avec les règles de la concurrence, sans pour autant multiplier les statuts des personnels au sein de " Pôle emploi ", ne porte pas une atteinte excessive aux contrats légalement conclus ;

12. Considérant qu'il s'ensuit que l'article 53 de la loi déferée n'est pas contraire à la Constitution ;

- **Décision n° 2011-126 QPC du 13 mai 2011 - Société Système U Centrale Nationale et autre [Action du ministre contre des pratiques restrictives de concurrence]**

9. Considérant, en second lieu, qu'il est loisible au législateur de reconnaître à une autorité publique le pouvoir d'introduire, pour la défense d'un intérêt général, une action en justice visant à faire cesser une pratique contractuelle contraire à l'ordre public ; que ni la liberté contractuelle ni le droit à un recours juridictionnel effectif ne s'opposent à ce que, dans l'exercice de ce pouvoir, cette autorité publique poursuive la nullité des conventions illicites, la restitution des sommes indûment perçues et la réparation des préjudices que ces pratiques ont causés, dès lors que les parties au contrat ont été informées de l'introduction d'une telle action ; que, sous cette réserve, les dispositions contestées ne portent pas atteinte aux exigences constitutionnelles susvisées ;

## **II. Sur les objectifs de logements sociaux et la majoration du prélèvement pour les communes n'ayant pas respecté leur objectif triennal (Articles 10, 15 et 16)**

### **A. Sur la proportionnalité des peines**

#### **1. Normes de référence**

a. Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789

- **Article 8**

La loi ne doit établir que des peines strictement et évidemment nécessaires, et nul ne peut être puni qu'en vertu d'une loi établie et promulguée antérieurement au délit, et légalement appliquée.

#### **2. Jurisprudence du Conseil constitutionnel**

- **Décision n° 87-237 DC du 30 décembre 1987 - Loi de finances pour 1988**

14. Considérant que l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen dispose notamment que : "La loi ne doit établir que des peines strictement et évidemment nécessaires" ;

15. Considérant que le principe ainsi énoncé ne concerne pas seulement les peines prononcées par les juridictions répressives mais s'étend à toute sanction ayant le caractère d'une punition même si le législateur a laissé le soin de la prononcer à une autorité de nature non judiciaire ;

**16. Considérant qu'en prescrivant que l'amende fiscale encourue en cas de divulgation du montant du revenu d'une personne en violation des dispositions de l'article L. 111 du Livre des procédures fiscales sera, en toute hypothèse, égale au montant des revenus divulgués, l'article 92 de la loi de finances pour 1988 édicte une sanction qui pourrait, dans nombre de cas, revêtir un caractère manifestement disproportionné ;**

17. Considérant que, sans même qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens invoqués par les députés auteurs de la saisine, l'article 92 doit, en tout état de cause, être déclaré contraire à la Constitution ;

- **Décision n° 97-395 DC du 30 décembre 1997 - Loi de finances pour 1998**

39. Considérant, en deuxième lieu, qu'aux termes du nouvel article 1740 ter A, inséré dans le code général des impôts par le IV de l'article 85 de la loi déferée : "Toute omission ou inexactitude constatée dans les factures ou documents en tenant lieu mentionnés aux articles 289 et 290 quinquies donne lieu à l'application d'une amende de 100 F par omission ou inexactitude. Le défaut de présentation de ces mêmes documents entraîne l'application

d'une amende de 10 000 F par document non présenté. Ces amendes ne peuvent être mises en recouvrement avant l'expiration d'un délai de trente jours à compter de la notification du document par lequel l'administration a fait connaître au contrevenant la sanction qu'elle se propose d'appliquer, les motifs de celle-ci et la possibilité dont dispose l'intéressé de présenter dans ce délai ses observations. Les amendes sont recouvrées suivant les procédures et sous les garanties prévues pour les taxes sur le chiffre d'affaires. Les réclamations sont instruites et jugées comme pour ces taxes." ; que, **nonobstant les garanties de procédure dont il est ainsi assorti, ce nouvel article pourrait, dans nombre de cas, donner lieu à l'application de sanctions manifestement hors de proportion avec la gravité de l'omission ou de l'inexactitude constatée, comme d'ailleurs avec l'avantage qui en a été retiré ; qu'il y a lieu, dès lors, de déclarer contraire à la Constitution le IV de l'article 85 et, par voie de conséquence, les mots "et 1740 ter A" au III du même article ;**

40. Considérant, en revanche, **qu'en modifiant l'article 1740 ter du code général des impôts afin de sanctionner la délivrance d'une facture ne correspondant pas à une livraison ou à une prestation de service réelle d'une amende égale à 50 % du montant de la facture, le législateur n'a pas établi une amende fiscale manifestement disproportionnée au manquement ; qu'il n'a pas méconnu, ce faisant, les exigences de l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen ;**

- **Décision n° 2003-489 DC du 29 décembre 2003 - Loi de finances pour 2004**

8. Considérant que l'article 3, relatif à la prime pour l'emploi instaurée par la loi du 30 mai 2001 susvisée, insère dans le code général des impôts un article 1665 bis permettant, sous certaines conditions, le versement d'un acompte de cette prime, d'un montant forfaitaire de 250 euros, aux personnes reprenant une activité professionnelle ; qu'en particulier, le dernier alinéa du I de ce nouvel article dispose que : " Les demandes formulées sur la base de renseignements inexacts en vue d'obtenir le paiement d'un acompte donnent lieu à l'application d'une amende fiscale de 100 euros si la mauvaise foi de l'intéressé est établie " ;

9. Considérant que les requérants soutiennent que cette dernière disposition " déroge aux principes généraux du droit et notamment au respect des droits de la défense " et " établit des sanctions automatiques et disproportionnées par rapport à l'objet de la loi, en méconnaissance de l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen " ;

10. Considérant qu'il appartient au législateur d'assurer la conciliation entre l'objectif de valeur constitutionnelle de lutte contre la fraude fiscale, qui découle de l'article 13 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, avec le principe, énoncé par son article 8, aux termes duquel : " La loi ne doit établir que des peines strictement et évidemment nécessaires et nul ne peut être puni qu'en vertu d'une loi établie et promulguée antérieurement au délit, et légalement appliquée " ;

11. Considérant qu'il résulte de ces dernières dispositions, qui s'appliquent à toute sanction ayant le caractère de punition, qu'une peine ne peut être infligée qu'à la condition que soient respectés les principes de légalité des délits et des peines, de nécessité des peines, et de non-rétroactivité de la loi répressive plus sévère ; que s'impose en outre le respect des droits de la défense ;

12. Considérant, en premier lieu, qu'en adoptant les dispositions précitées, le législateur n'a pas entendu déroger aux dispositions applicables aux pénalités fiscales en matière d'impôts directs ; qu'ont notamment vocation à s'appliquer l'article L. 195 A du livre des procédures fiscales qui dispose que " la preuve de la mauvaise foi et des manœuvres frauduleuses incombe à l'administration ", ainsi que celles de l'article L. 80 D aux termes desquelles : " Les sanctions fiscales ne peuvent être prononcées avant l'expiration d'un délai de trente jours à compter de la notification du document par lequel l'administration a fait connaître au contribuable ou redevable concerné la sanction qu'elle se propose d'appliquer, les motifs de celle-ci et la possibilité dont dispose l'intéressé de présenter dans ce délai ses observations " ; que, par suite, manquent en fait les griefs tirés tant du caractère automatique de la sanction que de la violation des droits de la défense ;

**13. Considérant, en deuxième lieu, qu'en fixant l'amende à 100 euros, soit 40 % du montant de l'acompte indûment perçu, lorsque la mauvaise foi de l'intéressé est établie, le législateur n'a pas prévu une sanction manifestement disproportionnée à la gravité des manquements constatés ;**

- **Décision n° 2010-604 DC du 25 février 2010 - Loi renforçant la lutte contre les violences de groupes et la protection des personnes chargées d'une mission de service public**

14. Considérant qu'aux termes de l'article 34 de la Constitution : " La loi fixe les règles concernant... la détermination des crimes et délits ainsi que les peines qui leur sont applicables " ; que l'article 61 de la Constitution ne confère pas au Conseil constitutionnel un pouvoir général d'appréciation et de décision de même nature que celui du Parlement, mais lui donne seulement compétence pour se prononcer sur la conformité à la Constitution des lois déférées à son examen ; que, **si la nécessité des peines attachées aux infractions relève du pouvoir d'appréciation du législateur, il incombe au Conseil constitutionnel de s'assurer de l'absence de disproportion manifeste entre l'infraction et la peine encourue** ;

15. Considérant, en premier lieu, qu'en punissant d'une peine d'un an d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende la participation intentionnelle, dans les conditions susrappelées, à un groupement en vue de commettre des actes de violence aux personnes ou de dommages aux biens, le législateur n'a pas institué une peine manifestement disproportionnée ;

16. Considérant, en deuxième lieu, que l'institution de cette nouvelle infraction tend à réprimer la participation aux actes préparatoires à certaines infractions, notamment de violences aux personnes, dont la gravité ne peut à ce stade qu'être supposée ; que, dès lors, le grief fait au législateur de ne pas avoir fait varier la peine encourue en fonction de circonstances seulement éventuelles n'est pas fondé ;

- **Décision n° 2010-66 QPC du 26 novembre 2010 - M. Thibaut G. [Confiscation de véhicules]**

4. Considérant, d'autre part, que l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 dispose : « La loi ne doit établir que des peines strictement et évidemment nécessaires... » ; que l'article 61-1 de la Constitution ne confère pas au Conseil constitutionnel un pouvoir général d'appréciation et de décision de même nature que celui du Parlement, mais lui donne seulement compétence pour se prononcer sur la conformité des dispositions législatives soumises à son examen aux droits et libertés que la Constitution garantit ; que, **si la nécessité des peines attachées aux infractions relève du pouvoir d'appréciation du législateur, il incombe au Conseil constitutionnel de s'assurer de l'absence de disproportion manifeste entre l'infraction et la peine encourue** ;

5. Considérant, en premier lieu, que l'article 131-21 du code pénal prévoit l'existence d'une peine complémentaire applicable, en vertu de la loi, à certains crimes et délits et, en vertu du décret, à certaines contraventions ; que, l'existence d'une telle peine ne méconnaît pas, en elle-même, le principe de nécessité des peines ; que, s'agissant de la répression des contraventions, il appartient au pouvoir réglementaire, dans l'exercice de la compétence qu'il tient de l'article 37 de la Constitution et sous le contrôle des juridictions compétentes, de fixer, dans le respect des exigences de l'article 8 de la Déclaration de 1789, les peines applicables aux contraventions qu'il définit ; que l'article 131-21 du code pénal ne dispense aucunement le pouvoir réglementaire du respect de ces exigences ; que le Conseil constitutionnel n'est pas compétent pour apprécier la conformité de l'article R. 413-14-1 du code de la route à ces exigences ;

6. Considérant, en second lieu, que la deuxième phrase du premier alinéa de l'article 131-21 du code pénal prévoit que la peine de confiscation des biens qui ont servi à commettre l'infraction ou qui en sont le produit direct ou indirect est encourue de plein droit en cas de crime ou de délit puni d'une peine d'emprisonnement d'une durée supérieure à un an, à l'exception des délits de presse ; que son cinquième alinéa prévoit que la peine de confiscation des biens dont le condamné n'a pu justifier l'origine est également encourue en cas de crime ou de délit ayant procuré un profit direct ou indirect et puni d'au moins cinq ans d'emprisonnement ; que son septième alinéa prévoit la confiscation obligatoire des objets qualifiés de dangereux ou nuisibles par la loi ou le règlement ou dont la détention est illicite ; qu'en égard aux conditions de gravité des infractions pour lesquelles

elles sont applicables et aux biens qui peuvent en faire l'objet, les peines de confiscation ainsi instituées ne sont pas manifestement disproportionnées ;

- **Décision n° 2012-267 QPC du 20 juillet 2012 - Mme Irène L. [Sanction du défaut de déclaration des sommes versées à des tiers]**

4. Considérant qu'en réprimant le manquement aux obligations, prévues à l'article 240, au 1 de l'article 242 ter et à l'article 242 ter B du code susvisé, de transmettre à l'administration fiscale des informations relatives aux sommes versées à d'autres contribuables, la disposition contestée sanctionne le non respect d'obligations déclaratives permettant à l'administration fiscale de procéder aux recoupements nécessaires au contrôle du respect, par les bénéficiaires des versements qui y sont mentionnés, de leurs obligations fiscales ;

**5. Considérant qu'en fixant l'amende encourue par l'auteur des versements en proportion des sommes versées, le législateur a poursuivi un but de lutte contre la fraude fiscale qui constitue un objectif de valeur constitutionnelle ; qu'il a proportionné la sanction en fonction de la gravité des manquements réprimés appréciée à raison de l'importance des sommes non déclarées ; que le taux de 50 % retenu n'est pas manifestement disproportionné ; que, par suite, le grief tiré de la méconnaissance de l'article 8 de la Déclaration de 1789 doit être écarté ;**

## **B. Sur le principe de libre administration des collectivités territoriales**

### **1. Normes de référence**

- a. Constitution du 4 octobre 1958

- **Article 72**

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

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

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

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

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



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

- **Article 72-2**

**Les collectivités territoriales bénéficient de ressources dont elles peuvent disposer librement dans les conditions fixées par la loi.**

Elles peuvent recevoir tout ou partie du produit des impositions de toutes natures. La loi peut les autoriser à en fixer l'assiette et le taux dans les limites qu'elle détermine.

Les recettes fiscales et les autres ressources propres des collectivités territoriales représentent, pour chaque catégorie de collectivités, une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources. La loi organique fixe les conditions dans lesquelles cette règle est mise en œuvre.

Tout transfert de compétences entre l'État et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice. Toute création ou extension de compétences ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales est accompagnée de ressources déterminées par la loi.

La loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales.

## **2. Jurisprudence du Conseil constitutionnel**

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

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

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

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

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

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

En ce qui concerne le principe de libre administration des collectivités territoriales :

- Quant au prélèvement sur les recettes fiscales des communes :

37. Considérant que les dispositions critiquées, qui n'ont pas d'effet rétroactif, ont pour finalité la réalisation de logements sociaux dans les communes où ceux-ci représentent moins de 20 % des résidences principales, mettant ainsi en oeuvre l'objectif de mixité sociale ; que le prélèvement sur les recettes fiscales des communes institué par l'article L. 302-7 nouveau du code de la construction et de l'habitation constitue une charge obligatoire pour la commune tant que celle-ci n'a pas atteint l'objectif fixé par la loi ; que les sommes correspondant à ce prélèvement sont affectées à des organismes intercommunaux, à des établissements publics fonciers ou à un fonds d'aménagement urbain, ayant pour vocation de réaliser des opérations foncières et immobilières en faveur du logement social ; qu'est ainsi institué un mécanisme de solidarité entre communes urbanisées ; que ce prélèvement est fixé, par logement social manquant, à 1 000 francs ou à 20 % du potentiel fiscal par habitant si ce dernier est supérieur à 5 000 francs l'année de promulgation de la loi ; que, dans tous les cas, le montant total du prélèvement ne peut excéder 5 % du montant des dépenses réelles de fonctionnement de la commune ; qu'en outre, les dépenses exposées par la commune à des fins entrant dans l'objet de la loi peuvent être déduites du prélèvement ;

**38. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que le prélèvement critiqué n'a pas pour effet de réduire les ressources globales des communes ni de diminuer leurs ressources fiscales au point d'entraver leur libre administration ;**

- Quant aux obligations relatives à la création de logements sociaux :

39. Considérant que l'objectif de mixité sociale est défini de façon suffisamment précise puisqu'il est réputé atteint, aux fins de l'article 55, lorsque le nombre de logements sociaux représente 20 % des résidences principales de la commune ; que ce seuil, qui existait d'ailleurs dans la législation antérieure, n'est pas arbitraire ; qu'il convient à cet égard de relever que, pour l'ensemble des agglomérations concernées, les logements locatifs sociaux représentent déjà globalement un peu plus de 20 % des résidences principales ; que tant les communes soumises à l'obligation que les habitations principales et les logements sociaux pris en compte pour le calcul des 20 % sont déterminés avec précision et selon des critères objectifs en rapport avec l'objet de la loi ; que manque en fait le grief tiré de ce que ne seraient pas pris en compte les logements du parc locatif privé faisant l'objet de conventions au titre de l'aide personnalisée au logement ;

**40. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que l'obligation de création de logements sociaux mise à la charge des communes est définie avec précision quant à son objet et à sa portée et n'a pas pour conséquence d'entraver leur libre administration ;**

. En ce qui concerne le principe d'égalité :

41. Considérant qu'au regard de l'objet de l'article 55, qui est de favoriser un développement équilibré du logement social, et de la nature même de l'obligation instituée, le législateur a pu placer en dehors du champ d'application de cet article les communes non urbanisées, les communes isolées, ainsi que les petites communes ;

42. Considérant que la région Ile-de-France est particulièrement urbanisée ; que cette différence de situation justifie que soient comprises dans le champ d'application de la loi les communes de cette région dont la population est au moins égale à 1 500 habitants, alors que le seuil retenu pour les autres régions est de 3 500 habitants ;

43. Considérant qu'est inopérant le moyen tiré de ce que le prélèvement sur les ressources fiscales des communes prévu par l'article L. 302-7 nouveau romprait l'égalité entre contribuables, dès lors que ce prélèvement ne constitue pas un impôt local ; qu'au surplus, le dispositif mis en place prend en compte le potentiel fiscal par habitant de ces communes ;

44. Considérant que manque en fait le moyen tiré d'une différence de traitement entre " bailleurs publics " et " bailleurs privés " dès lors que, comme il a été dit, les logements conventionnés appartenant à des personnes physiques ainsi qu'à des personnes morales de droit privé sont pris en compte dans le dispositif contesté ;

45. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que doivent être rejetés les griefs tirés de diverses ruptures d'égalité ;

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

- SUR LA MISE EN OEUVRE DE LA GARANTIE D'AUTONOMIE FINANCIÈRE :

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

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